

Socialstyrelsen och den sociala ideella sektorn

En beskrivning och diskussion av utveckling i omvärld och av egna insatser åren 2001–2004, samt beslut om fortsatt arbete

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är en *Lägesbeskrivning*. Det innebär att den innehåller redovisning och analys av kartläggningar och andra former av uppföljning av lagstiftning, verksamheter, resurser mm som kommuner, landsting och enskilda huvudmän bedriver inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, hälsoskydd och smittskydd. Den kan utgöra underlag för myndighetens ställningstaganden och ingå som en del i större uppföljningar och utvärderingar av t.ex. reformer och fördelning av stimulansmedel. Socialstyrelsen svarar för innehåll och slutsatser.

Artikelnr 2005-131-25

Sättning Anna Johansson
Tryck KopieCenter, Stockholm, juli 2005

Förord

Hur har den ideella sektorns ställning och betydelse förändrats under de senaste åren? Har Socialstyrelsen och SoFri gjort sitt för att utveckla relationerna mellan staten och de frivilliga organisationerna utifrån det uppdrag som tecknades vid sekretariatets inrättande? Vad behövs i framtiden?

Det är några av de frågor som löper genom denna historia om Socialstyrelsen och den socialt inriktade ideella sektorn under 2000-talets första år.

Av flera skäl är detta tidsperspektiv alltför kortsiktigt och i själva verket kommer många av de iakttagelser och bedömningar som görs att spänna över en betydligt längre tidsperiod. Vad som i detta sammanhang emellertid tillåter en sådan relativt begränsad tillbakablick är ämnet för denna historia – nämligen uppdraget att redovisa vad SoFri sekretariatet gjort sedan starten 2001 och vilken betydelse detta haft. Allt för att ge så bra underlag som möjligt för Socialstyrelsens framtida arbete med bäring på den ideella sektorn.

Rapporten är i två separata delar. Vi börjar dock med att redovisa de ”åtaganden” och den inriktning som SoFri startade med och den position i frågor som rör frivilligorganisationers verksamhet som Socialstyrelsen intagit.

Omvärldsbevakning är något som på senare tid tillkommit som en uppgift också för statliga myndigheter. När det gäller att se på Socialstyrelsens relation till den ideella sektorn är detta sammanhang en nödvändighet. Därför fortsätter vi med en utblick över den ideella sektorns utveckling, för att därefter se hur relationerna mellan staten (inklusive kommunerna) och frivilligorganisationerna har utvecklats. En kärnpunkt i rapporten är beskrivning och värdering av SoFri:s arbete. Vad har gjorts? Och vad har det betytt? Vad anser utomstående intressenter om det som varit och hur ser de på framtiden?

Rapporten avslutas med en sammanfattande bedömning av det som varit och vad som väntar. Det sistnämnda i form av några huvudspår och utmaningar inför framtiden. Denna rapport har närmast formen av en antologi. Många har bidragit med material. Det är en styrka genom att den bästa kompetensen kunnat anlitas, men samtidigt en svaghet genom att ton och text har lite olika klang. Det är dock något som jag hoppas att du som läsare står ut med. Ja kanske rent av finner nöjsamt. Socialstyrelsens vetenskapliga råd Filip Wijkström och Lars Svedberg står som författare till kapitlen om den ideella sektorns utveckling och betydelse. Bidragen från Emilia Forssell, Staffan Johansson och Kari Sten Johnsen utgör sammanfattningar av rapporter som publiceras separat. Författarna svarar för innehåll och slutsatser. Merike Lidholm har intervjuat några av ”intressenterna”. Medarbetarna vid SoFri-sekretariatet Leif Näfver, Margareta Rydbeck, Stina Törnell Sandberg, Åke Setreus, May Wilson och Hans Mattsson har skrivit skilda avsnitt. Hans Mattsson har haft det samlade ansvaret för rapporten.

Åsa Börjesson
Avdelningschef

Innehåll

Förord	3
Bakgrund och åtaganden	7
Sekretariatet för frivilligt socialt arbete och organisationsbidrag – vad handlar det om	7
Ett sekretariat – vad skulle vi göra och vad skulle vi åstadkomma?	7
Socialstyrelsens policy	9
Del I Den ideella sektorn	14
Vad säger forskningen om den ideella sektorn och framtiden	14
Några karaktäristika och utvecklingsdrag för frivilligt socialt arbete	22
Social utsatthet på 2000-talet – föreningsaktivas perspektiv	29
Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer – omfattning, utveckling och former	32
Samarbete mellan kommunerna och frivilliga organisationer	39
Del II Socialstyrelsen och den ideella sektorn	41
Statens bidragsgivning	41
Entreprenader och köpta tjänster	52
Socialstyrelsens bidrag till kunskapsutveckling på området – en extern bedömning av inriktning och innehåll i och resultat av genomförda SoFri-studier	54
Intern och extern kommunikation	61
Spelar vi någon roll – röster om Socialstyrelsens roll och betydelse nu och framtiden	66
Vägen vi tillryggalagt och vägar framåt – en summering	74
En framtidsbild – förhållanden i omvärlden som påverkar Socialstyrelsens relation till den ideella sektorn	78
Kort om behovet av forskning och utbildning	79
Framtida huvudinriktning och framtida huvuduppgifter	81
Några hållpunkter för Socialstyrelsens framtida uppdrag, inom Socialtjänstområdet	81
Bilaga 1	
Forskningsuppslag	83
Bilaga 2	
Not- och litteraturförteckning	87

Bakgrund och åtaganden

Sekretariatet för frivilligt socialt arbete och organisationsbidrag – vad handlar det om

En programförklaring

SoFri - sekretariatet bildades den 1 januari 2001 och har ett verksövergripande uppdrag som skall pågå i första hand till 1 juli 2005. Syftet är att profilera och utveckla Socialstyrelsens roll och insatser vad gäller frivilligarbetet och frivilliga organisationers verksamhet i samhället. Frivilligt socialt arbete är idag ett område som växer i omfattning och som får alltmer uppmärksamhet hos såväl huvudmän som i den mediala debatten.

En väsentlig arbetsuppgift för sekretariatet är att administrera och utveckla den omfattande bidragsgivningen, där för närvarande ca 350 miljoner årligen fördelas till ett hundratal organisationer.

Sekretariatet arbetar med att:

- *utveckla de system för bidragshantering som finns idag*
- *utveckla olika former för att tillvarata och synliggöra den kunskap och erfarenhet som organisationerna har.*
- *initiera olika utvecklingsarbeten kring och tillsammans med frivilligorganisationer.*

Som exempel kan nämnas att sekretariatet arbetar med samverkansfrågor mellan organisationer och huvudmän och belyser omfattningen av frivilligarbete för olika målgrupper. Vidare initierar sekretariatet studier för att beskriva och jämföra värden på insatser som ges av olika utförare. Vi följer och stödjer den forskning som finns och arbetar för att utveckla statistiken inom området.

Ett sekretariat – vad skulle vi göra och vad skulle vi åstadkomma?

I samband med inrättandet av SoFri den 1 januari 2001 gav verksledningen sekretariatet i uppdrag att utarbeta ett särskilt program för det kommande arbetet. Utgångspunkter och tio inriktningsmål redovisades i PM:en ”Socialstyrelsen och frivilliga organisationers verksamhet inom välfärdsområdet”.

- Kommuner och landsting bör i större utsträckning än i dag ha utarbetat strategier för utveckling av frivilligarbete och frivilliginsatser och för samverkan med frivilliga organisationer. Formerna för samverkan bör tydligt framgå.
- Vi bör utveckla vår samverkan med klient- och patientorganisationer som ett led i arbetet för att stärka klientens/patientens ställning i vård och omsorg, exempelvis genom brukarrevisioner och fasta former för samverkan.
- Vi bör medverka till att frivilligorganisationernas förebyggande arbete synliggörs och att samverkan inom detta område stimuleras såväl mellan organisationerna som mellan dessa och berörda myndigheter.
- Vi bör medverka till att stödja arenor, nätverk och samarbetsorgan för informationsutbyte och samverkan mellan organisationerna i syfte att synliggöra frivilligarbetet genom att sprida erfarenheter och stimulera kunskapsbildning och utvecklingsarbete.
- Vi bör utveckla och stärka de internationella kontakterna, främst på nordisk och europeisk nivå, och i ökad utsträckning ta del av kunskap och erfarenheter som rör förhållandet mellan offentlig sektor, ideell sektor och privat verksamhet vad gäller de nämnda insatserna. Vi bör i detta sammanhang särskilt utveckla kontakter och samverkan med nationell och internationell forskning inom frivilligt arbete inom välfärdssektorn samt stärka den egna kompetensen på området.
- Vi bör i ett särskilt dokument formulera vår principiella syn på de frivilliga organisationernas betydelse för människors välfärd samt precisera den egna rollen och relationen till andra intressenter och medaktörer. Vi bör klargöra kommunens ansvar och gränser för den enskildes välfärd och precisera vad som inte kan överlåtas (Socialstyrelsens position).
- Vi bör utarbeta en 3-års strategi för SoFri-sekretariatet med mål och konkreta insatser (SoFri-program).
- Vi bör under treårsperioden dels kraftsamla och stärka det övergripande och verksamhetsgemensamma arbete som rör frivilligsektorn, dels skärpa uppmärksamheten och vässa insatserna inom sakområden och enheter.

Ett första steg i ett sådant arbete kan vara att kartlägga och identifiera det frivilliga arbetets omfattning och betydelse inom olika delar av välfärdsområdet. Arbetet bör ske i samverkan med forskningsinstitutioner.

Vad gäller uppföljning/utvärdering bör styrelsen under treårsperioden initiera och genomföra pilotstudier för att utveckla metoder som belyser kvalitet, utfall och kostnadseffektivitet för verksamheter som utförs av offentliga huvudmän, ideella organisationer eller privata huvudmän. Vidare bör studier initieras som belyser konsekvenserna för organisationernas ”ideella grund” av de krav som formuleras av offentliga bidrags- eller uppdragsgivare.

- Vi bör medverka till att den enskildes ställning och skydd tillgodoses och är likvärdigt oberoende av om det är det offentliga organ eller en frivillig organisation som med offentlig finansiering svarar för åtgärder och insatser. Vi bör också verka för att de insatser som görs är av god kvalitet.

- Vi bör vidareutveckla arbetet med den egna bidragsgivningen i linje med regeringens anvisningar och i nära samarbete med berörda organisationer. Särskilda ansträngningar bör göras för att skapa former och system för uppföljning och utvärdering som på ett rättvisande sätt visar betydelsen av organisationernas arbete. Sekretariatet påbörjar under 2001 ett arbete med att ta fram uppföljningssystem för bidrag av olika karaktär. Kriterier för bidragsgivningen preciseras under året.

En väsentlig del av texten i det följande avser att belysa i vilken utsträckning SoFri-sekretariatet uppnått dessa mål och på vad sätt arbetet bedrivits. En sammanfattande bedömning görs i det avslutande kapitlet.

Socialstyrelsens policy

Från olika håll och med varierande styrka efterlyser man statens – regeringens, myndigheternas – syn på den ideella sektorns roll och betydelse. Detta inte minst från företrädare för de frivilliga organisationerna.

I dokumentet ”Så ser vi det” ger Socialstyrelsen sin syn på frågor om det offentliga ansvar och enskildas rättigheter. Synen på den ideella sektorns betydelse i samhället och relation till stat och kommun formuleras under några punkter. Frågan om organisationernas självständighet och beroende kommer bland annat till uttryck i hur vi ser på bidragsgivningens grunder och hantering. Denna policy utgör tillsammans med de utgångspunkter och inriktningsmål som redovisades i föregående avsnitt de grunddokument mot vilka Socialstyrelsens och SoFris arbete ska granskas.

En grundläggande fråga som väcktes redan i början av SoFris arbete var:

Vad har en statlig myndighet som Socialstyrelsen egentligen med frivilliga organisationers verksamhet att göra?

Det är en berättigad fråga och en hel del diskussion, både internt och tillsammans med frivilliga organisationer, har handlat om med vad rätt och på vad sätt Socialstyrelsen engagerar sig i frågor som rör relationerna mellan staten och den ideella sektorn.

I dokumentet ”Så ser vi det” formuleras styrelsens policy i 10 punkter. Skälet till att vi på detta sätt tar ställning formuleras av generaldirektör Kerstin Wigzell. ”Vi på Socialstyrelsen tar dagligen ställning till frågor som rör den ideella sektorn. Till grund för dessa ställningstaganden och detta arbete ligger kunskap, värderingar och uppfattningar. I följande punkter vill vi samla, tydliggöra och synliggöra vår inställning. Då vet omvärlden var vi står.”

- Socialtjänstlagen (SoL), hälso- och sjukvårdslagen (HSL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) uppmärksammar frivilliga organisationers verksamhet och uppmanar till samverkan mellan den offentliga sektorn och frivilliga organisationer. Socialstyrelsen är central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för verksamhet inom dessa

lagområden. Myndigheten ska verka för god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård på lika villkor för hela befolkningen. Dessutom har vi regeringens uppdrag att svara för bidragsgivning till handikapporganisationer, pensionärsorganisationer, socialt inriktade frivilliga organisationer samt till frivilliga försvarsorganisationer. Verksamhet som rör försvarsorganisationer behandlas dock inte vidare i detta dokument.

Regeringen och riksdagen har uttalat att det för utvecklingen av hälso- och sjukvården är önskvärt att mångfalden av vårdgivare ökar genom att fler privata, kooperativa och ideella vårdgivare ges möjlighet att sluta avtal med huvudmännen.

Detta ger Socialstyrelsen ansvar och uppdrag att arbeta med frågor som rör bidragsgivning, frågor som rör samverkan mellan frivilliga organisationer och offentlig sektor samt att utöva tillsyn över verksamheter som bedrivs på uppdrag av kommun eller landsting. Vi följer och stimulerar organisationernas sociala verksamhet i övrigt.

- Insatser från frivilliga organisationer har under lång tid spelat en avgörande roll för viktiga delar inom social omsorg och för människors välfärd. Organisationerna har sedan början av 1990-talet fått ökad betydelse både som samverkanspartners till den kommunala socialtjänsten och som direkta uppdragstagare. Många organisationer bedriver vård och en omfattande förebyggande och opinionsbildande verksamhet. Regeringen har formulerat ett nytt politikområde – folkrörelsepolitik. Flera departement och utredningar uppmärksammar den ideella sektorns ställning.

Socialstyrelsen ska uppmärksamma den ideella sektorns betydelse och de insatser och samverkansformer som utvecklas. Mångfald och alternativ till offentlig verksamhet bör stimuleras och utvecklas. Valfrihet för den enskilde kräver dock tydliga alternativ och att adekvat och tillförlitlig information finns någorlunda lättillgänglig. Detta gäller inte minst för utsatta grupper. En ökad mångfald av vårdgivare ställer nya krav på tydlighet i regelverk och ökade krav på insatser från tillsynen.

Vi måste utveckla våra egna kunskaper och vår egen kompetens vad gäller den ideella sektorns villkor och verksamhet. Vi har ett ansvar för att följa utvecklingen i omvärlden och stimulera kunskapsbildning och statistikproduktion i syfte att få ett bättre sakligt underlag för ställningstaganden och initiativ. Detta ansvar ligger såväl på Socialstyrelsens ledning som på berörda enheter

- Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas där får den hjälp och det stöd de behöver. Landstinget ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detta innebär att den myndighet som lagt ut uppdrag fortfarande har ansvaret gentemot den enskilde om en föreningsdriven verksamhet inte svarar mot de åtaganden som gjorts eller om den avvecklas. Möjligheterna för kommunen att sluta avtal

regleras i SoL, LSS och HSL. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning kan dock inte överlämnas till någon annan utförare

Socialstyrelsen konstaterar att kommun och landsting har ansvaret för att den enskildes behov av vård och omsorg tillgodoses. Den verksamhet som lagts ut på annan utförare, men finansieras av offentliga medel ska omfattas av det regelverk som gäller för offentliga verksamheter. Kommunen kan inte heller fränkänna sig ansvaret för att den enskilde får en rättmätig behandling också då verksamheten bedrivs i annan regi.

- Socialtjänstens insatser ska ges med respekt för den enskildes självbestämmande och integritet och vara av god kvalitet, oavsett om insatserna utförs i egen eller annans regi. Socialstyrelsen ska på nationell nivå särskilt vaka över verksamheterna vad gäller kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter.

Kraven gäller oberoende av i vems regi insatserna utförs. Landstingens och kommunernas yttersta ansvar för patienter och klienter kräver en aktiv och engagerad uppföljning och tillsyn också av verksamheter som bedrivs av annan utförare än en offentlig. Uppföljningen bör inte enbart ta sikte på ekonomiska förhållanden utan också, då så är påkallat, granska insatsernas innehåll, utförande och effekter för den enskilde. Frågor om rättssäkerhet, valfrihet och kvalitet bör ägnas särskild uppmärksamhet. Den enskilde får inte hamna i ett sämre läge av det skälet att ett privat företag eller en ideell organisation driver verksamheten.

- Socialstyrelsen prioriterar i sin verksamhetsplanering arbetet med att utveckla former för att hämta in och ta tillvara brukares, klienters, eller patienters kunskaper, erfarenheter och synpunkter. Vår avsikt är att detta ska ge utslag i vår normering, uppföljning, utvärdering, tillsyn och kunskapsproduktion.

Den enskildes ställning i socialtjänst, vård och omsorg bör bevakas och stärkas såväl i det utåtriktade arbetet som i vår interna verksamhet. Ett sätt att kanalisera enskildas uppfattningar är genom frivilliga organisationer/intresseorganisationer. De samverkansformer som utvecklas mellan Socialstyrelsen och organisationerna bör präglas av öppenhet, respekt och lyhördhet

- Den socialt inriktade ideella sektorn i Sverige kännetecknas enligt många bedömare av en närhet till staten, både som samtalspartner och som finansiellt beroende. Organisationernas roller kan beskrivas som avantgarde, komplement, alternativ och ersättning till den offentliga sektorn (SOU 1993:82).

Relationen kan i en mening karakteriseras som ömsesidigt beroende. Organisationerna är beroende av statens regelverk, upphandling och bidragsgivning. Staten påverkas av organisationernas opinionsbildning och konkreta insatser riktade till enskilda och grupper. Styrkan i de ideella organisationernas välfärdsarbete ligger i den värdemässiga förankringen. Dessa värden kommer till uttryck i den verksamhet som bedrivs, antingen denna upphandlats eller bedrivs på andra grunder. Rollen som "ersättare" för offentlig service och vård bör dock begränsas med hänsyn till landstingens och kommunernas grundläggande ansvar.

- Enligt SoL ska socialnämnden i den uppsökande verksamheten samverka med organisationer och föreningar när så är lämpligt (3 kap. 4§). Insatser för den enskilde ska vid behov utformas och genomföras i samverkan med dessa (3 kap. 5§). HSL anger att landstingen och kommunerna i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården ska samverka med bla med/ideella/organisationer (8, 21§§). LSS stadgar att det hör till kommunens uppgifter att samverka med organisationer som företräder människor med omfattande funktionshinder (15§).

Enligt Socialstyrelsens mening bygger samverkan på ömsesidigt förtroende och respekt för varandras uppdrag och kompetens. Samverkan bör komma in tidigt i processen och utformas så att verksamhetens uppläggning och genomförande kan påverkas på ett reellt sätt. Vi bör följa och stimulera utvecklingen av samverkansformer på den lokala nivån. I övrigt bör vi uppmärksamma och stimulera brukarstyrda verksamheter. Värdet av brukarrevisioner av verksamhet och brukarrepresentation i råd och styrelser där så är lämpligt bör också betonas.

- Socialstyrelsen ansvarar för en omfattande bidragsgivning till frivilliga organisationer. Grunderna för bidragsgivningen finns i olika författningar. Det årliga regleringsbrevet ger ytterligare grund för vår prioritering, fördelning och återrapportering.

Bidragshandlingen ska ske på saklig grund, med god kvalitet och utifrån de insatsområden, mål och bestämmelser som regeringen anger. Kriterier för bedömningen ska formuleras. Organisationerna ska bemötas med respekt och lyhördhet. Särskilda råd inrättas för informations- och erfarenhetsutbyte. Ansökningsförfarande och återrapportering bör vara så enkla som möjligt. Uppgifterna måste dock ge tillräckligt underlag för beslut och redovisning. Bidragsbeslut ska motiveras på ett sådant sätt att den sökande förstår och i möjligaste mån godtar skälen för beslutet. Berörda enheter inom Socialstyrelsen medverkar i handläggningen. Vid den årliga redovisningen till regeringen kan förslag lämnas på förändringar i såväl regelverk som mål- och insatsområden

- De ideella organisationerna är på ett eller annat sätt idéburna. En ideell organisation ska enligt vedertagen uppfattning vara formell (styrelse, stadgar etc.), privat, inte dela ut ekonomiskt överskott till ägare, självstyrande samt ha inslag av idealitet (t.ex. genom ideellt arbete eller privata gåvor).

De frivilliga organisationer som Socialstyrelsen har att förhålla sig till ska omfatta de demokratiska värden och den människosyn som kommer till uttryck i lagstiftning och annat offentligt regelverk. Vi ska i vårt arbete respektera organisationernas självständighet. Vi ska uppmärksamma vilka konsekvenser som bidragsgivning och uppdragstagande kan ha för organisationernas värdegrund.

Organisationernas "värde" ligger inte i vad man kan göra för det offentliga eller hur man kan påverka staten. Organisationerna har främst ett värde i sig, ett egenvärde, för människor att skapa samhörighet, identitet, ömsesidigt stöd och för att samverka kring gemensamma angelägenheter.

- Den ideella sektorn driver sin egen verksamhetsutveckling och kunskapsbildning. Staten stimulerar denna genom organisationsbidrag, men också genom stöd till den samlade vetenskapliga forskningen på området

Socialstyrelsen följer forsknings- och utvecklingsarbetet inom sektorn och vid universitet och högskolor. Vi bör initiera och finansiera mindre studier som bedöms vara särskilt angelägna med hänsyn till Socialstyrelsens uppdrag. Vi bör stödja nätverk och arenor för erfarenhets- och kunskapsutbyte. Kunskap om den ideella sektorns verksamhet och betydelse för socialtjänst och hälso- och sjukvård ska integreras i "hela" Socialstyrelsen. Vi har också ett ansvar för att sprida kunskap till externa intressenter inom vårt ansvarsområde. Det gäller såväl till kommuner, landsting och ideella organisationer som till riksdag, regering och andra statliga myndigheter

Del I Den ideella sektorn

Vi inleder detta kapitel med en utblick över den ideella sektorn i dess helhet. Därefter snävar vi in på den socialt inriktade ideella sektorn. Avslutningsvis tar vi upp några organisationers syn på förändringar i välfärd och socialtjänst samt kommunernas syn på och samarbete med de ideella organisationerna.

Not- och källförteckning till respektive avsnitt återfinns i bilaga.

Vad säger forskningen om den ideella sektorn och framtiden

Av Filip Wijkström, docent vid Handelshögskolan i Stockholm, innehavare av Cancerfondens och Svenska Röda Korsets forskartjänst i företagsekonomi samt vetenskapligt råd vid Socialstyrelsen

Avsikten med detta avsnitt är att med grova penseldrag teckna en ögonblicksbild av var vi står när det gäller kunskap om den ideella sektorn. I fokus står de ideella organisationerna och några områden där vi har börjat vinna kunskap pekas ut. Huvuduppgiften är att identifiera ett antal centrala områden av intresse för såväl dessa idéburna organisationer som för andra aktörer i samhället – områden där vi fortfarande saknar forskning.

”Den ideella sektorn” kom som begrepp in i svensk samhällsdebatt och forskning i början av 1990-talet. Många av de idéburna eller ideella organisationer som idag omfattas av denna sektorsbestämning har däremot existerat under lång tid, flera sedan andra hälften av 1800-talet och vissa ännu längre. Att dessa organisationer som kategori eller typ på olika sätt skiljer sig från organisationer vi finner i tankemässiga konstruktioner som ”den offentliga sektorn”, ”hushållssektorn” eller ”näringslivet” har också konstaterats förr.¹ Men att konceptuellt förstå dem tagna samman som en egen sektor i samhället, parallell med till exempel den offentliga, är alltså relativt nytt.²

Den organiserade verksamheten i vad som har kommit att förstås som en särskild sfär i samhället – det civila samhället – bedrivs i hundratusentals små och stora föreningar och stiftelser. Organisationerna har utvecklat verksamhet inom alla möjliga områden och skapar utrymme för miljoner människors ideella engagemang. De sysselsätter enligt våra beräkningar ytterligare närmare 150 000 avlönade anställda och omsätter årligen mer än 150 miljarder kronor. Försöker vi värdera det oavlönade ideella arbete som tillförs organisationerna i kronor och ören så hamnar värdet av den resursen i samma härad som hela den övriga omsättningen. Organisationerna har alltså en omfattande ekonomisk verksamhet, men de fyller förstas också viktiga funktioner när det gäller det politiska, kulturella, sociala och religiösa livet i ett samhälle.³

Det har under många decennier bedrivits forskning om organisationer i den svenska ideella sektorn. De har då sorterats med benämningar som till exem-

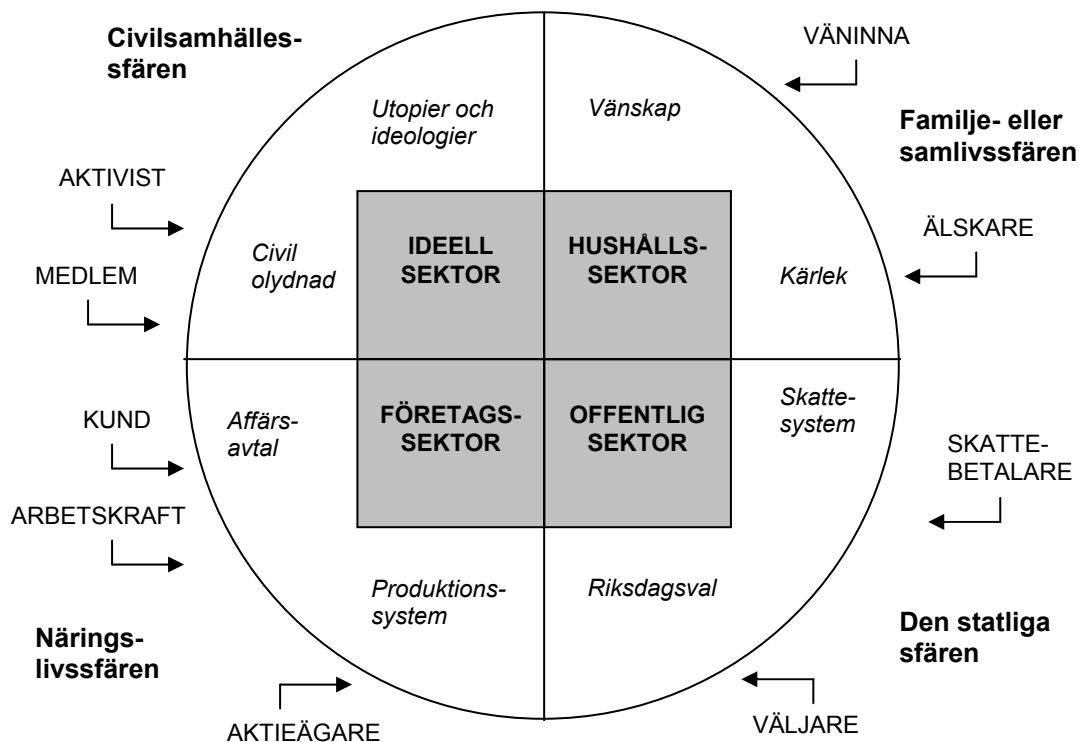
pel ”folkrörelser”, ”stiftelseväsende”, ”föreningsliv”, ”associationer” eller ”sociala rörelser”. Vi finner också analyser av dessa organisationer inom särskilda fält med egna resurser avsatta för forskning och kunskapsutveckling. Det handlar då om empiriskt bestämda fält som exempelvis ”folkbildning”, ”socialt arbete” eller ”idrott”. Vi står här inför en utmaning. Frågan är huruvida vi fortsatt bör arbeta för att utveckla och hålla samman forskning om dessa ideella organisationer inom ramen för ett eget forskningsfält. Det är enkelt att dra paralleller till den forskning och samlade kunskap som har byggts upp när det gäller till exempel den offentliga sektorn eller näringslivet. Men idag är vi inte i närheten av en sådan kunskapsuppbyggnad när det gäller det civila samhället och dess organisationer.

Det har gjorts kunskapsöversikter över den svenska forskning som förekommer om ideella organisationer i andra sammanhang.⁴ Denna text ägnas i stället åt den typ av frågeställningar och problemområden som *inte* är tillräckligt belysta.

Något mer avgränsat fokuseras på ett antal aktuella områden av intresse när man studerar och diskuterar deras organisering, ledning och strategiska arbete i den ideella sektorn.

En analytisk modell av samhället

I en förenklad modell över samhället som jag har utvecklat tidigare ingår det civila samhället och dess organisationer som en av fyra domäner inom vilka samhället organiseras och mellan vilka vi människor dagligen rör oss. De olika domänerna domineras av olika rationaliteter eller logiker som styr vårt tänkande och agerande.⁵ Det är viktigt att påpeka att modellen bygger på idealtyper och att vi i verkligheten aldrig finner dessa logiker så koncentrerade eller renodlade som man kan förledas att tro av modellen. I vardagens organisationer och sociala sammanhang vävs olika rationaliteter ständigt samman, men för analysen kan det vara lämpligt att åtminstone för stunden tankevässigt hålla dem isär.⁶



Källa: *Wijkström och Lundström (2002)*

En helt central utgångspunkt i denna typ av modell och teoretiska resonemang är ett antagande om grundläggande och bestående skillnader mellan organisationer från olika sfärer. Vilken särart har just idéburna organisationer i jämförelse med till exempel myndigheter och företag? Det handlar om någon form av organisatorisk särart som i ett nästa steg kan antas leda till skillnader som tillförs samhället via organisationernas praktik eller existens (ett mervärde). Detta är det *första* område jag vill lyfta fram för fortsatta studier. Här har vi bara börjat arbetet och detta är ett av de kunskapsfält som fortfarande är i behov av utveckling. Vi behöver alltså reda ut vilka former av or-

ganisatorisk särart som existerar och vilken typ av mervärde som tillförs samhället i och med denna särart.⁷

Det är i gränssnittet till stat, kommun och offentlig sektor som vi finner den absoluta huvuddelen av svenska studier och akademisk litteratur om den ideella sektorn som genomförts under 1990-talet.⁸ Relationerna till offentligheten är helt centrala för att förstå de svenska ideella organisationerna då mycket av organisationernas verksamhet, finansiering eller olika former av samarbeten ligger i eller bestäms av dessa relationer. Organisationernas existens och aktiviteter har i många fall även betydelse för verksamhet som faller inom ramen för olika myndigheters eller departements ansvars- eller intresseområden. Flera av de aktuella studier och utredningar som vi har att tillgå har därför finansierats och ibland även genomförts direkt av just statliga departement eller myndigheter.⁹ Även om gränslandet mellan det civila samhället och den (national) statliga sfären idag är det fält som är allra mest utforskat saknar vi fortfarande studier inom vissa speciella men centrala gränssnitt.

Ett viktigt område där vi behöver fler studier är av Svenska kyrkans roll, ekonomi, organisering och betydelse när det gäller till exempel ersättning, avlastning, komplement eller alternativ till offentligt organiserad vård och omsorg. Organisationen fördes vid millennieskiftet – efter nästan 500 år – formellt ut ur den svenska staten och tillbaka in i civilsamhällssfären. Det är inte mer än några få år sedan man skiljdes från det nationalstatliga projektet, och separationen är ännu inte fullt ut genomförd. Denna institutionella förändring har förstås, för en så pass stor organisation, på sikt potential att spela en avgörande roll också för utvecklingen av hela det svenska samhället. Ett liknande, men mer blygsamt exempel i termer av omfattning men också tidsspann, är de stora löntagarfondsstiftelser som bildats under 1990-talet. Även detta är ett slags semi-offentlig institution vars verksamhet vi ännu inte kan överblicka effekterna av inom den avgränsade del av samhället som utgörs av den svenska universitets- och högskolevärlden.¹⁰

Näringslivet som en intressant danspartner

I samband med att organisationer eller relationer bryter eller passerar de konceptuella gränsländ som existerar mellan de olika sfärerna i modellen framträder intressanta särdrag i dessa möten, konflikter eller kombinationer. Just i de organisatoriska lösningar eller i den samverkan som uppstår i gränsländan till det civila samhället mellan aktörer med i grunden olika dominerande logiker finns mycket att lära sig om idéburna organisationer. Hittills har en stor del av den nya kunskap som vi har vunnit om svenska ideella organisationer sedan början av 1990-talet uppstått i studier där den offentliga sektorn har varit en viktig utgångspunkt.

Om det har skrivits mycket om relationerna mellan ideell sektor och stat finns det idag däremot förvånansvärt få aktuella studier av relationerna mellan det svenska civilsamhället och näringslivet. De allra flesta idéburna organisationer har någon relation till företag, men det finns generellt sett mycket få studier och detta är det *andra* område inom vilket jag menar att vi behöver mer forskning för att förstå den situation organisationerna befinner sig i.

Näringslivet finns i organisationernas vardag exempelvis som motpart, finansiar eller via verksamhet som organisationerna driver i egna bolag, men det är det magert med vetenskapliga analyser. Inom vissa empiriska fält finns det dock en väl utvecklad internationell forskning och vetenskaplig litteratur, till exempel om fackföreningarnas relation till företagen i deras roll som arbetsgivare. Intresset har dock ökat tydligt bara under de allra senaste åren. Delvis är detta en följd av ett växande engagemang inom näringslivet inom ramen för vad som har kommit att betecknas som ”företagens samhällsansvar”. Ofta sorteras detta arbete idag in under den engelska förkortningen CSR (*Corporate Social Responsibility*).

Detta arbete kan bedrivas i direkt egen regi, genom samarbete med etablerade ideella organisationer eller via ”egna” nystartade organisationer. Ett exempel på en sådan nystartad organisation är stiftelsen Mentor som arbetar med drogförebyggande verksamhet riktad till svenska ungdomar. Mentor ingår i ett europeiskt nätverk och stödjer även verksamhet i bland annat Litauen. Bakom organisationen står ett antal svenska storföretag, bland andra SEB, H&M och AstraZeneca. Dessa företag bidrar som finansiarer men ibland även genom att deras anställda har möjlighet att arbeta direkt i verksamheten på av arbetsgivaren betald arbetstid. Under 2004 var också koncernchefen för banken SEB styrelseordförande för organisationen.

Ett annat intressant exempel är Ericsson Response som är en självständig enhet med en handfull anställda inom den svenska telekomjätten. Enheten arbetar med egen budget men utan direkt vinstintresse för att på plats vid katastrofsituationer upprätta fungerande telekommunikation för organisationer som FN och Röda Korset. Bland annat var enheten aktiv i samband med tsunami-katastrofen där man tidigt fanns på plats i Banda Ache på Sri Lanka. Insatsen resulterade i en brett uppslagen artikel i affärstidningen Dagens Industri med rubriken ”Ericssons akutstyrka på plats för att hjälpa”.¹¹

När det gäller influenserna från och relationerna till näringslivet varierar – precis som när det gäller gränslandet till den offentliga sektorn och dess organisationer – såväl motiven som drivkrafterna. Inom både företaget och den ideella organisationen görs avvägningar och bedömningar. Det finns förstås också här en ömsesidig påverkan mellan organisationerna oavsett om relationen bygger på konflikt (demonstrationer, strejker, sabotage) eller samverkan (sponsring, samråd, styrelserepresentation) mellan organisationerna.

Såväl frågan om de ideella *organisationernas särart och mervärde* i samhället som de frågor som handlar om att bättre förstå processerna och skeendena i några sedan tidigare *mindre väl studerade gränsland* till det civila samhället pockar alltså på vår fortsatta uppmärksamhet. Det handlar i det senare fallet till exempel om idéburna organisationers relationer till näringslivet eller Svenska kyrkans verksamhet i relation till staten.

Det sociala landskapet förändras

Ett sätt att förstå rörelser och förändringar i de gränsland som modellen introducerar är att betrakta dem som delar i ett för organisationerna *förändrat socialt landskap*.¹² Detta är ett landskap i vilket givetvis också organisationerna själva delvis påverkar utvecklingen genom egen verksamhet som driver eller motverkar förändringarna. Den analytiska konstruktionen ”ett förändrat

socialt landskap” är spännande då den öppnar upp den fortsatta analysen av gränslandet till det civila samhällets aktörer på två i grunden olika sätt.

Bilden av ”landskapet” är förstås aldrig given utan beror till exempel på betraktarens utsiktspunkt, intressen, analytiska kapacitet med mera. Ett förändrat socialt landskap för en organisation eller grupp av organisationer kan därmed uppkomma dels *inom ramen för* en tidigare konstruerad eller överenskommen bestämning av vad som utgör organisationens omgivande landskap. Detta sker till exempel när vi uppfångar nya inslag i relationen till offentlig sektor som intressanta landskapsförändringar. Dessa relationer betraktas ju redan av många som en central del i organisationernas omvärld.

Dels kan förändringar av det sociala landskapet som antas omge en organisation ske också genom att *ramen* för en tidigare konstruerad bestämning *bryts eller överskrids*. Om den första typen av förändrat landskap förenklat skulle kunna uttryckas som ”förändringar i det sociala landskapet” skulle denna andra process kanske bättre fångas av ”förändringar av det sociala landskapet”.

Ett exempel på just en sådan förändring av landskapet är när vi lägger till relationerna till näringslivet i en analys som tidigare saknat denna dimension. Landskapsförändringen uppstår alltså inte för att den ideella organisationen tidigare har saknat relationer till företag. Förändringen uppstår endast i det att man i tidigare betraktelser eller bestämningar helt enkelt inte har inkluderat eller tagit hänsyn till relationerna till näringslivet som tillräckligt viktiga för att förklara och förstå organisationen och dess omvärld. En annan möjlig tolkning är att organisationen egentligen inte har stått i fokus eller av intresse i sig i många tidigare studier. Intresset kan istället ha varit fokuserat på till exempel den offentliga sektorn och dess förändringar.

På ett liknande sätt kan vi också förklara och rama in en hel del av den forskning om den ideella sektorn som vuxit fram i Sverige sedan början av 1990-talet. Vi märker en närmast total avsaknad av den ideella sektorns roll och betydelse i äldre analyser genomförda till exempel av svenska välfärdsstatsforskare eller i mer nationalekonomiskt betingade studier.¹³ Detta beror givetvis inte på att de ideella organisationerna inte har funnits där genom decennierna eller att de har saknat betydelse.¹⁴ Det beror helt enkelt på att dessa inte, så att säga, har syns på betraktarnas radarskärmar.

Detta är i huvudsak ett resultat av en tidigare dominerande tankemässig konstruktion av samhället bestående av organisationer och verksamhet organiserad inom ramen för endast två sektorer. I denna begränsade tankefigur finns för det första den statliga eller den ”offentliga” sektorn, i grova och förenklade drag baserad på demokratiska grundprinciper och en huvudarena som är nationalstatens. Den andra sektorn i denna typ av analyser är ”det privata” näringslivet (eller ”marknaden”) där relationerna är kommersiella och vägleds av ett grundläggande vinstintresse som driver organisationernas beteende och verksamhet. Forskningen om den ideella sektorn och det svenska civilsamhället har här en viktig funktion att fylla. Den medverkar till att bryta upp en alltför enkel tudelad modell av samhället.¹⁵

Europeiseringen av den svenska ideella sektorn

Det sociala landskapet som metafor kan användas även för att ta sig an det *tredje* område som är väsentligt att inkludera i den fortsatta forskningen.

Organisationer med fast förankring i den svenska myllan börjar ändå så sakteliga orientera sig mot den europeiska arenan. Samtidigt märker vi en ökad närvaro av europeiska organisationer på den svenska arenan. Det har alltid varit ett flöde av idéer och organisationer in och ut ur Sverige. Scoutrörelsen kom från Storbritannien precis som Frälsningsarmén, medan viktiga delar av nykterhetsrörelsen tillsammans med en organisation som KFUK-KFUM har sina rötter i USA. Röda korset kommer ursprungligen från Schweiz medan organisationen SOS Barnbyar startade i Österrike. Det är utifrån inspiration från Sverige som pingströrelsen byggs upp bland annat i Brasilien och Sverige är också ursprungsland för Heliga Birgitta och den internationella klosterordensgemenskap som vuxit fram ur detta arv.

I samband med Sveriges inträde i EU tycks dock något kvalitativt annorlunda ske. Sverige och de svenska organisationerna blir, precis som för så många andra områden, del av en framväxande gemensam överstatlig reglering och politik. I det här fallet handlar det om det civila samhället och organisationerna samlas ihop under ett antal nya paraplybegrepp. Exempel är ”social ekonomi”, ”social Kooperation” eller ”sociala entreprenörer” och de omfattas av ett system av nya bidrag, regionala avtal och ”partnerskap”. Dessa frågor, men också det faktum att vissa arenor där organisationernas frågor behandlas flyttar utanför landet, gör att organisationerna tycks öka sin närvaro i Europa. På samma gång växer intresset för andra europeiska organisationer att bedriva verksamhet i Sverige.

EU-integrationen har för de svenska organisationerna ännu bara pågått i tio år, och Sverige har inte del i arbetet med en gemensam valuta. Men i och med att man blir del av ett vidare gemensamt administrativt, ekonomiskt och politiskt system är de institutionella krafterna för integration och samverkan större än den tidigare, mer ”normala” internationaliseringen. Inom ramen för EU-projektet diskuteras nu också frågor som gemensam lagstiftning för både en ”europastiftelse” och en ”europaförening” på samma sätt som det europaktiebolag som redan är beslutat. Inom vissa områden vänder man sig med speciella resurser och regler för verksamhet och avrapportering särskilt till just ideella organisationer i alla medlemsländerna. Det börjar också växa fram nya former av europeiska paraplyer och samverkansorganisationer genom vilka också svenska organisationer arbetar mer aktivt inom EU-området.

Alla dessa förändringar gör att Europa som perspektiv samt de nya arenor som uppstår och de resurser som blir tillgängliga inom EU blir allt viktigare att inkludera i analysen för att förstå organisationernas situation och omgivning. Inte minst en ökad närvaro i Sverige av organisationer med sin hemmahamn utanför landet öppnar upp för ett kraftigt förändrat socialt landskap om vilket vi i dagsläget vet mycket litet.

Civilsamhällets organisatoriska fauna

Alla de frågor och problemställningar som diskuterats ovan gäller förstås den strida ström av svenska ”folkrörelseföreningar” som växte fram i slutet av 1800-talet och sedan har exploderat i antal under 1900-talets folkrörelsera.

Men de gäller även den mångfald av stiftelser och sällskap eller associationer av äldre snitt som ännu existerar men befolkar det svenska civilsamhällets marginaler.

Folkrörelsemodellen är utan tvekan det allt annat överskuggande paradig som sedan många decennier dominerat svensk ideell sektor. Detta innebär dock inte att andra organisatoriska lösningar eller modeller för idéburet och ideellt arbete har försvunnit. Vi har en betydande grupp äldre organisationer som har stått emot tidens tand och behållit en alternativ form för sin organisering. Vi har också en växande grupp yngre organisationer som inte per automatik väljer folkrörelsen som form.

Vi ser också tydliga förändringar även inom folkrörelsesegmentet av den ideella sektorn. Äldre organisationer arbetar i många fall så att säga ”inifrån” med att förändra sina strukturer och principerna för hur man leder och organiserar verksamheten. Det rör sig om organisationer inom fält som fackföreningsrörelsen, folkbildningen och idrotten, men det handlar också om organisationer som Hyresgästerna och Svenska Röda korset. Dessutom har flera av de större och äldre organisationerna över tid och under sin expansion kommit att inkludera många olika juridiska och organisatoriska lösningar. I realiteten utgör många av dem idag därför komplexa organisatoriska system av föreningar, stiftelser och aktiebolag vilka ofta ställer krav på särskild kompetens och erfarenhet.

Inte nog alltså med att organisationerna kan antas ha en särprägel vilket gör dem annorlunda än offentliga myndigheter eller privata företag; det ”sociala landskapet” – organisationernas omgivning – är vidare i många fall under förändring. Och det vi betraktar som ”organisationen” är i realiteten dessutom ofta ett organisatoriskt komplex och virrvarr av olika organisatoriska byggstenar snarare än en och samma organisation. Sammantaget leder allt detta fram till ett *fyärde* och sista område för forskning. Vi behöver mer kunskap om hur man *organiserar och leder* just idéburen och ideell verksamhet som någonting i grunden annorlunda än verksamhet i offentlig regi eller i näringslivet.

I särskild bilaga återfinns ett något mer detaljerat förslag till forskning och utbildning med bäring på den ideella sektorn.

Vetenskapliga råd

SoFri-sekretariatet har till sin verksamhet knutit två vetenskapliga råd, professorn och chefen för Sköndalsinstitutets forskningsavdelning Lars Svedberg och docenten och chefen för Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm, Filip Wijkström. Bägge har lång erfarenhet från, kunskap om och intresse av den ideella sektorn och är sekretariatet behjälplig på olika sätt.

Regelbundna möten sker under året då aktuella rapporter, utredningar och annan utveckling diskuteras. Råden granskar även arbeten som görs på sekretariatet, leder seminarier och konferenser på sekretariatets initiativ.

Några karaktäristika och utvecklingsdrag för frivilligt socialt arbete

Av Lars Svedberg, professor och vetenskapligt råd vid Socialstyrelsen

Vi avgränsar i detta avsnitt intresset till att endast gälla de socialt inriktade delarna av frivilligsektorn. Låt oss börja med att erinra om den debatt som fördes i början av 1990-talet. I debatten kunde grovt sett tre hållningar till de socialt inriktade frivilligorganisationernas verksamhet och till frivilliga obetalda insatser urskiljas. Man kunde (kan) tala som en ”tillskyndarlinje” en ”motståndarlinje” och en den ”tredje ståndpunktens linje”. Varken ”tillskyndarlinjen” eller ”motståndarlinjen” hade tillräckligt trovärdiga argument för att kunna ses som vinnare i denna debatt. Möjligen var det den ”tredje ståndpunktens linje” som låg närmast vad frivilligorganisationerna faktiskt gjorde, ville göra och kunde tänkas fylla för roller i ett vidare välfärdsperspektiv.

Så småningom fick dock en något förändrad syn på välfärd och välfärdsinsatser liksom delvis förändrade ekonomiska villkor vissa till synes mer bestående följder. Det gäller för synen på både den organiserade frivilligheten och de stora informella insatser som hela tiden har utförts av medborgarna. I verkställd politik – både på statlig och kommunal nivå – och i offentlig sektors faktiska handlande är det hjälp- och serviceaspekterna eller en utförarroll som har kommit i centrum. Det är definitivt inte längre företrädarrollen eller inflytande- och demokratiaspekterna som uppmärksammas på likadana sätt som tidigare. I stället står de frivilliga insatserna i allmänhet och det sociala hjälparbetet i synnerhet i blickfånget. Ett mer eller mindre renodlat och kort-siktigt nyttoperspektiv har kommit att inta första parkett, trots bedyranden om motsatsen. Det finns i kölvattnet på vad som uppfattas som en ständig resursbrist en ökad beredskap att försöka styra och exploatera frivilligorganisationers verksamheter och de enskildas insatser för vad som antas vara en överordnad stats/samhällsnytta.

Hur är det moderna socialt inriktade frivilligarbetet utformat?

Den forskning om den socialt inriktade delen av frivilligsektorn som växte fram från början av 1990-talet visade att man måste ta hänsyn till två grundläggande betingelser för att alls kunna förstå detta fält. Dels den svenska *folk-rörelsetraditionen* med sina specifika karaktäristika. Dels den *välfärdsstatsmodell* som Sverige och de övriga skandinaviska länderna utvecklat och som med sin övergripande karaktär och utformning får betydelse för den socialt inriktade frivillighetens struktur, utbredning, inriktning och utformning.

Vad forskningen också snabbt kunde konstatera var att socialt inriktat frivilligarbete utgår från mycket olika premisser och har mycket olikartad inriktning och utformning. Det blir därför av grundläggande vikt att försöka skilja mellan olika typer av sådant arbete.

Översiktligt kan vi tala om tre skilda organisationstyper med olikartad inriktning och verksamhet:

En skandinavisk icke-professionell och demokratiskt styrd organisation

Grundläggande betingelser och inriktning:

- egenorganisering/intresseorganisering
- folkrörelseinriktning/demokratiska beslutsstrukturer
- ideologiskt medvetenhet och enhetlighet
- självhjälpsinriktning i första hand
- huvudsakligen ideella/obetalda insatser
- ”aktiviteten” är primärt utåtriktad
- ”ideologin” är förändringsinriktad.

Verksamhetsområden

- företrädar- och ombudsmannaarbete
- utbildnings- och informationsaktivitet
- sociala- och rekreationsaktiviteter
- direkta sociala insatser

De stora pensionärsorganisationerna kan stå som prototyp för denna första organisationsmodell.

En frivilligorganisation av anglo-saxisk typ

Grundläggande betingelser och inriktning:

- idéburen men inte i en folkrörelsetradition/inga demokratiska beslutsstrukturer
- ideologisk medvetenhet, i huvudsak enhetlig
- insatser för andra
- professionella verksamheter med få/inga ideellt verksamma
- ”aktiviteten” entydigt utåtriktad
- ”ideologin” i huvudsak icke-förändringsinriktad:

Verksamhetsområden:

- direkta sociala insatser av humanitärt slag
- direkta sociala insatser med tydliga professionella anslag.

De stadsmissioner som finns i Sverige kan stå som prototyp för denna organisationsmodell.

En kvasiideell verksamhet inom ramen för en offentlig organisation

Grundläggande betingelser och inriktning:

- ofta utgångspunkt i lagstiftning
- ursprungligt idébaserad
- ej ideologiskt förankrad i den offentliga administrationen
- olikartade beslutsstrukturer
- snävt uppgiftsorienterad i avsikt att göra insatser för andra

- de facto professionellt ansvariga med ideellt och mer eller mindre yrkesmässigt verksamma utförare
- ”aktiviteten” är entydigt utåtriktad
- ”ideologin” är icke-förändringsinriktad

Verksamhetsområden:

- socialt stöd och direkta sociala insatser.

De kontaktfamilj- och kontaktpersonverksamheter som finns i den kommunala socialtjänsten kan få illustrera denna typ av organisering.

Man bör dock understryka att svensk socialt inriktad frivilligorganisering i sin konkreta utformning sällan är så här renodlad till sin karaktär. Organisationer av så olika slag som å ena sidan handikapporganisationer och å den andra Röda Korset och Rädda Barnen har drag av både den första och den andra organisationstypen. Den tredje typen av organisering avviker från de övriga, samtidigt som den är väl förankrad i svensk socialpolitisk tradition.

Vilken omfattning har frivilligarbetet?

För att något mer precist beskriva de verksamheter och insatser som sker i den sociala frivillighetens hägn så vet vi att de (riks) organisationer som har en *primär välfärdsinriktning* har omkring 2,5 miljoner medlemmar. Från de första studierna som genomfördes för dryga 10 år sedan vet vi vidare att uppskattningsvis 500 000 beräknades vara *aktiva* och gjorde insatser på reguljär basis.

Av dessa uppskattades i sin tur knappt 200 000 göra *direkta sociala insatser* i snäv betydelse. Mycket lågt räknat utförde de sist nämnda arbetsinsatser motsvarande 10 000 helårsarbeten. Därtill kommer de anställda som gjorde direkta sociala insatser inom dessa organisationer, vilka utgjorde knappt 10 000 personer – likaså beräknat på helårsarbeten. Om vi till detta lägger de insatser som medborgarna – enligt de befolkningsstudier som forskarna genomförde vid samma tidpunkt – visat sig göra som ideellt verksamma inom offentlig sektor samt de insatser som utförs av anställda med direkta sociala uppgifter i vad som här kallats frivilligorganisationer av anglosaxisk typ nådde man upp till knappt 30 000 helårsarbeten.

Därmed kunde det läggas fast att de ideellt verksammas och de anställdas direkta sociala insatser hade en inte föraktfull volym, varken i absoluta eller i relativa termer. Mot bakgrund av lite olika data har vi anledning anta att det antagligen är så att både antalet obetalda insatser och antalet anställda vuxit något sedan de ovan nämnda studierna genomfördes.

Vad består det av?

Inledningsvis skall sägas att socialt inriktat frivilligarbete är svårt att avgränsa, bland annat därför att det i en svensk förenings- och folkrörelsetradition inte alltid – eller kanske ens oftast – artikuleras som socialt. Forskningen har dock visat att de flesta organisationer har vad man kallar *stödverksamheter* av olika slag; till exempel öppet-husaktiviteter, insatser med stödpersoner och

uppsökande verksamheter. Aktiviteterna är ibland mer strikt organiserade och ibland snarast uttryck för vänskapsrelationer inom föreningslivet.

Därutöver verkar en majoritet av organisationerna bedriva vad som kan kallas *biståndsverksamheter*; till exempel rättshjälp eller ger ekonomiska bidrag.

Åtskilliga organisationer bedriver dessutom vad som kan benämnas som *behandlings- och omsorgsverksamheter*; till exempel behandlingshem för alkoholmissbrukare och eftervårdsverksamheter av olika slag. Inom det sistnämnda området är både antalet och andelen anställda större än inom de andra verksamhetsfälten.

Vidare har den socialt inriktade frivilligsektorn en direkt och ibland till och med avgörande betydelse inom vissa nischer av det sociala fältet, som till exempel arbete med alkohol- och narkotikamissbrukare, i *stöd, kris- och rådgivningsverksamhet* och i *kontaktarbete* av olika slag – inte minst för utsatta barn och utsatta familjer, flyktingar, hemlösa och misshandlade kvinnor. Här är det inte bara fråga om att vara komplement till offentliga insatser, utan ibland om att vara alternativ och inom enstaka områden att vara istället för offentliga insatser som inte funnits, eller som misslyckats.

Låt oss med utgångspunkt i dessa uppgifter titta något närmare på hur det sociala frivilligarbetet verkar nå ut och vilken betydelse det kan tänkas ha?

I en befolkningsundersökning från slutet på 1990-talet studerades i vilken utsträckning medborgarna fått del av insatser eller fått stöd från någon förening eller organisation – inkluderat Svenska kyrkan – under det senaste året. Så många som 12 procent svarade att så varit fallet. Omkring en halv miljon människor hade fått stöd från en socialt inriktad organisation – en inte oansenlig del av befolkningen.

I forskningen har man dragit slutsatsen att det socialt inriktade frivilligarbetets största betydelse kanske ändå återfinns i det mer lösligt strukturerade, eller till och med informellt baserade, sociala frivilligarbete som uppstår spontant inom föreningslivets ramar. Det sociala stödet eller den ömsesidiga hjälpen verkar vara mer eller mindre integrerade i övriga föreningsverksamheter och består nästan uteslutande av icke-professionella aktiviteter. De sistnämnda insatserna är de dominerande och har i forskningen karaktäriserats som ett *folkrörelsebaserat socialt arbete* som fyller komplementära funktioner – närmast i meningen av att vara en extra välfärdsförstärkare – gentemot familj och offentliga verksamheter. Detta arbete har en ansenlig omfattning.

En slutsats är att en del av det som här kallas socialt frivilligarbete inte fångas upp i de paradigmen och med de förståelseramar som karaktäriserar svensk välfärdsforskning men inte heller av dem som är satta att tillämpa och utöva svensk välfärdspolitik. Utifrån ett välfärdsperspektiv blir det av stor vikt om alla de olika slagen av insatser och ömsesidigt stöd bidrar till att förbättra välfärden – eller ibland kanske snarare minska ofärden – om de är unika eller lätt ersatta och så vidare. Om detta vet vi mycket lite. Den här typen av frågeställningar är som bekant svagt belysta när det gäller offentliga insatser. Det gäller i än högre grad för frivilligsektorn. Den knappa forskning som finns pekar mot att det finns unika inslag i *vissa* verksamheter som knappast låter sig ersättas med något annat, som till exempel det *erfarenhetsbaserade ömsesidiga stöd* som där kan utvecklas. Vad som också tycks skilja ut *en del*

frivilligverksamheter från mycket av det offentliga är *kontinuiteten*, att *finnas på plats* när människor efterfrågar hjälp och att *tid ställs till förfogande*.

Från den forskning som genomförts kan man dra några övergripande slutsatser.

För *det första* har de socialt inriktade verksamheterna inom frivilligsektorn en större bredd och ibland en mer avgörande betydelse, speciellt för vissa utsatta gruppers ”välfärd”, än vad många hade föreställt sig eller velat föreställa sig. Det gäller både direkta insatser och opinionsbildande samt förebyggande verksamhet. Det är värt att understryka att till exempel kvinnojournerna, handikapprörelsen och pensionärsorganisationerna – men också en del humanitära organisationer – vid sidan av att vara utförare av insatser fyller en central roll som ombud och företrädare.

För *det andra*; sett ur ett vidare och inte minst europeiskt jämförande perspektiv framstår det svenska socialt inriktade frivilligarbetet – i snäv och serviceinriktad bemärkelse – som högst begränsat.

Det finns starka skäl att tro att såväl de inledningsvis nämnda tillskyndarna som motståndarna till frivilliga verksamheter och informella insatser hade underskattat stabiliteten i de offentligt eller på offentligt uppdrag bedrivna verksamheterna. Det finns inte heller något som pekar på att den organiserade frivilligheten vare sig skulle vilja eller ens snabbt kunna göra mycket större insatser inom välfärdens kärnområden. Man kan konstatera att en hel del ensidigt ideologibaserade ställningstaganden både bland tillskyndare och bland motståndare till det socialt inriktade frivilligarbetet, saknat empiriskt stöd.

Det tycks inte heller vara så att det är det frivilliga arbetet i sig eller de informella insatserna som utgjort drivkraften för intresset. Ibland verkar istället dessa insatser ha använts som ett av flera ideologiska verktyg i kampen om välfärdspolitikens framtida inriktning. I ljuset av detta blir därför kanske inte alltid ökad kunskap om sektorn eller framförallt inte om de socialt inriktade delarnas möjligheter och begränsningar särskilt viktiga eller ens efterfrågade.

Här finns inte plats för att gå in på ekonomiska och juridiska betingelser för de frivilliga organisationernas verksamheter. Det får räcka med att betona att dessa slags betingelser naturligtvis spelar en viktig roll för sektorns förmåga och möjligheter att bygga upp och utforma verksamheter och insatser.

Vad kan vi vänta i framtiden?

Först och främst pekar tillgängliga data på att de socialt inriktade delarna av frivilligsektorn är förvånansvärt stabila till sin grundläggande inriktning och utformning. Det verkar gälla både organisationer, verksamheter och människors ideella obetalda engagemang. Till yttermera visso tycks folkrörelsetraditionen inte bara ha spelat, utan fortsätter att spela en viktig roll. Den kommer sannolikt att få betydelse för både sektorns struktur och form, i långt mindre grad dock för verksamheters mer specifika utformning och insatsers innehåll. Det här blir till något av ett memento för åtskilliga debattörer och för all den samhällsvetenskapliga/socialvetenskapliga forskning där det finns en förkärlek för att intressera sig väldigt mycket för det nya och lätt undervärdera eller till och med förbise det gamla.

Med detta sagt verkar det samtidigt ske viktiga förändringar i hägnet av folkrörelsetraditionen. När det gäller företrädar- och påverkansrollen inom

till exempel handikapporganisationerna tycks arbetet *å ena sidan* vara framgångsrikt, inte minst genom kraften i både det sociala och det individuella rättighetsperspektivet. Handikapp – men också pensionärs- och barnavårdsorganisationer har under de senaste årtiondena starkt bidragit till att få till stånd viktiga förändringar i både lagstiftning och praxis. *Å andra sidan* pekar forskningen mot att de insatser som tidigare togs om hand av de förtroendevalda tenderar att tas över av anställda/professionella. I till exempel handikapporganisationerna gör allt färre aktiva medlemmar allt mindre insatser visar flera befolkningsundersökningar.

Det finns skäl att påminna om att en del av den svenska och nordiska frivilligsektorns signum är att samtidigt som man varit ”röst” för dem som riskerar att marginaliseras och utestängas också mobiliserat medlemmar och aktivister. Det här har skiljt ut svensk frivilligsektor från stora delar av det övriga Europas. Detta breda klassöverskridande och massmobiliserande engagemang där det funnits plats och insatser att göra för alla står under starkt tryck.

För *det första* från frivilligorganisationernas egna inre utvecklingsarbeten där det allt oftare verkar krävas särskild kompetens för att utföra frivilliga uppdrag. Denna anpassning till den professionella ”vård-” och ”behandlingsmarknadens” betingelser tillsammans men den av forskarna uppmärksammade tendensen till allmän ”meritokratisering” och ”marknadisering” av föreningsväsendet får nu ett relativt snabbt genomslag i Sverige. För *det andra* förstärks denna tendens av den inbyggda motsättning som redan finns i frivilligorganisationerna mellan olika vård- och behandlingsgruppers professionaliseringssträvanden och alla de slag av ideella och informella insatser som präglas av ”amatörism”. Dessutom råder det knappast någon tvekan om att det i våra typer av senmoderna samhällen finns en allmän grundläggande inriktning mot professionalisering av en hel del ideella insatser. Denna rörelse får ofta ett aningslöst stöd från offentliga organ på kommunal och statlig nivå

Vad kan man då dra för allmänna slutsatser av detta. Jo, sannolikt kommer vi att i långsam takt få allt fler anställda inom vissa typer av socialt inriktade frivilligorganisationer. Dessa grupper kommer att ha lätt att kommunicera med och relatera till andra professionella, inte minst till dem i offentliga organisationer. Samtidigt riskerar man att komma allt längre bort från medlemmarna och att tappa bort de lågutbildade, de utan nätverk och de minst välartikulerade

Trots detta kommer med stor sannolikhet de väletablerade medborgarna i alla samhällsskikt att fortsätta att göra omfattande ideella obetalda insatser. Det finns heller ingen anledning att tro att intresset för att göra insatser inom det sociala området drastiskt skulle förändras. Tvärtom pekar de senaste befolkningsundersökningarna mot en viss ökning. Men man kommer sannolikt att söka sig till nya områden och engagemanget kommer ta sig delvis nya uttryck.

Ett karaktäristiskt drag i det senmoderna är den starkt ökande individualiseringen. I linje med detta pekar forskningsdata mot att ett tidsbegränsat engagemang med en specifik uppgift i fokus kommer att utgöra ett slags prototyp. Detta mönster står som vi ser knappast i motsatsställning till de ovan

nämnda utvecklingstendenserna. Däremot kommer delar av den traditionella lokala folkrörelseorganiseringens saga att vara all.

Den frivilliga sektorn utgör ingen fredad zon från de köns- och klasstrukturer som styr samhället i övrigt. Parentetiskt skall sägas att dessa viktiga aspekter i liten utsträckning uppmärksammas av den forskning som hittills förekommit. Här kan vi möjligen räkna med två diametralt motsatta utvecklingstendenser. När det gäller klass riskerar vi som antytts ovan att förlora de unika drag av jämlikhet som länge var ett signum för viktiga delar av den frivilliga sektorn (speciellt de klassiska folkrörelserna). På detta sätt riskerar vi också att få likartade exkluderingsprocesser inom det civila samhället som vi redan återfinner på andra samhällsarenor. När det gäller kön har vi å andra sidan anledning att tro att sektorn med viss målmedvetenhet kommer att försöka rätta till de uppenbara brister som finns avseende kvinnors makt och inflytande, på de sätt som nu sker inom till exempel idrotten.

Data pekar mot att nya kommunikationsmönster i accelererande hastighet kommer att slå igenom på många olika sätt. Det kommer i allt högre utsträckning påverka stöd- rådgivnings- och kontaktarbete men också behandlingsverksamheter av alla slag. Inför det som kommer att kallas risksamhället kommer vi också med stor sannolikhet att se en organisering där den socialt inriktade frivilligheten kommer att fylla en självklar, om än något oviss, roll. Det har vi sett klara exempel på under senare tid.

Internationaliserings- och globaliseringstendenserna i det senmoderna kommer knappast att innebära några drastiska skillnader för organisationerna i civilsamhället. Till skillnad mot de starkt inåtvända offentliga välfärdsinstitutionerna så har socialt inriktade föreningar och organisationer redan från början stått i ett ständigt internationellt utbyte. Låt oss inte glömma att de flesta organisationer såväl inom den frivilliga sektorn i sin helhet som inom det sociala fältet har sitt idémässiga ursprung i andra länder och i andra kulturer.

Till sist; en hel del av den mest spännande utvecklingen och de mest spännande innovationerna med sociala förtecken verkar komma att ske i gränslandet till det gängse föreningslivet, i hybrider av olika slag, i socialt inriktade företag och i kooperativ.

I de framtida mötena mellan å ena sidan det civila samhällets mångfacetterade organisationer och å andra sidan stat och marknad kommer knappast de frivilliga organisationerna att bara underordna sig direktiven och bli utförare av beställningar, såsom ständigt befaras. Forskning pekar istället på att en del kommer att välja "exit", nya formationer kommer att bildas och gamla organisationer ombildas så att de inte behöver stå i ett ensidigt beroendeförhållande, vare sig till stat, kommun eller enskilda företag. Allt för att bibehålla ett så höggradigt oberoende så att man kan bilda de verksamheter och genomföra de insatser man själva ser som angelägna eller ibland till och med som oundgängliga.

Social utsatthet på 2000-talet – föreningsaktivas perspektiv

(utgör sammanfattning i Emilia Forssells studie med samma titel, Socialstyrelsen 2005)

Kan röster från frivilligsektorn ge andra bilder av social utsatthet och utsatta grupper än de som förmedlas genom mer traditionella texter om välfärdens fördelning i befolkningen? Detta avsnitt baseras på en explorativ och primärt deskriptiv studie vars syfte var att undersöka kunskaperna om och synen på socialt utsatta grupper bland föreningsaktiva i en handfull socialt inriktade frivilligorganisationer med olika profil.¹ Har man iakttagit nya utsatta grupper på senare år? Har synsätt, arbetsformer eller roller visavi det offentliga förändrats? Hur diskuterar man social utsatthet mer övergripande?

Några centrala texter från 2000-talets början om välfärden och dess förväntade utveckling² utgjorde underlag för intervjuer med aktiva inom Frälsningsarméns sociala enhet, Stockholms moské, KRIS (Kriminellas Revansch i Samhället), Fenix självhjälpscenter och frivilligcentral samt Verdandi. Detta kapitel är en sammanfattning av slutsatser i en längre avrapportering, där metoder, intervjumaterial och slutsatser redovisas utförligt.³ Här berörs dels samhällskritik, dels olika perspektiv på social utsatthet som artikuleras av föreningsaktiva. Sist kommenteras pågående rollförändringar inom socialt inriktad frivilligsektor och några frågor som studien har aktualiserat lyfts fram.

Samhällskritik och social utsatthet i närbelysning

Föreningsaktiva omvittnar samstämt erfarenheter av att ignoreras när man varnar för negativa förändringar i samhället. En röd tråd i form av samhällskritik löper genom intervjuerna. Kritiken baseras på beskrivningar av förändringar på olika nivåer. Man talar, först, om generella tendenser: Ökande individualisering utmanar solidariteten mellan människor, familjesplittring och diskriminering av invandrare skapar nya problem. Ett annat tema utgörs av analyser av förändringar och brister mer på politisk nivå. Ekonomiska nerdragningar ger prioriteringar som drabbar olika grupper inom socialtjänsten, missbrukarvården, kriminalvården, i arbetsmarknadsåtgärder och inom psykiatri. Polariseringen av välfärd och sociala resurser ses öka segregationen. Offentliga insatser kan vara svåråtkomliga, felriktade eller otillräckliga, och samverkan mellan olika aktörer kan fungera otillfredsställande. Då förstärks eller rentav orsakas utsatthet.

Organisationerna i studien rapporteras nå allt fler människor, ofta med problem som man känner till sedan tidigare. Detta tillskrivs en ökad utsatthet i samhället. Gemensamt bland de intervjuade föreningsaktiva är att man hellre beskriver social utsatthet som ett fenomen och diskuterar belägenheter där social utsatthet uppstår än talar om utsatta *grupper*. Man vill undvika social problemstämpling och bidrag till negativa självbilder, och uttrycker skepsis inför myndigheters tendens att förenkla en komplex verklighet i strävan efter att kunna planera och administrera insatser och bidrag. Exempelvis Socialstyrelsens artikulering av prioriterade grupper vid bidragsgivning utesluter nya

verksamheter och målgrupper: ”Antingen så ska man bo i Säffle och ha galoscher som är 45 i storlek eller så (...)” (ur intervju på Verdandi).

Synen på vilka grupper som är sårbara eller utsatta, eller vilka belägenheter som genererar social utsatthet, skiljer sig dock inte stort från vad som framkommer i texter som till exempel Valfärdsbokslutet.

Två aspekter spelar emellertid en påfallande underordnad roll vid en jämförelse: dels gäller det situationen för hjälpbehövande äldre (som inte röner mycket intresse), dels ett könsmaktperspektiv – sådant saknas helt i intervjuerna. (Visst lyfts vissa grupper av kvinnor fram, men i motsats till vad som är fallet vid kommentarer om invandrare formuleras ingen strukturell analys.) I övrigt är beskrivningarna av social utsatthet betydligt mer detaljerade och åtföljs av mer komplexa ansatser till förklaringar.

Med termen ”integrationsfrågan” ringas in olika typer av bristande förankring som kan drabba människor med olika bakgrunder (inte enbart invandrade). Bristande integration är en om inte ny så allt vanligare form av utsatthet som organisationerna möter. Ekonomisk utsatthet och brist sägs vidare väcka känslor av att vara övergiven av samhället, och reaktioner som hat. Socialt relaterade problem tenderar dessutom att förblir socialt avgränsade delvis på grund av att människor i samma situation söker sig till varandra. En sådan iakttagelse bekräftar mer övergripande bilder av en pågående segregation och polarisering, och tillför en socialpsykologisk dimension på individuell nivå.

I det följande görs en första, tentativ ansats att illustrera social utsatthet (snarare än utsatta grupper) efter 2000-talets början. Exempelen är baserade på material ur intervjuerna:

- *Människor som drabbas av vad man tolkar som rena systemfel, som när missbrukare inte anvisas plats på en institution för att hon har en egen bostad, med följd att missbruket pågår än längre tid och orsakar än allvarligare sociala och medicinska konsekvenser. Först vräkning, sedan rehabilitering – vad finns då kvar att rehabilitera till? Olika skildringar av liknande processer mot allt mer utsatta positioner utgör kritiskt formulerade illustrationer av den sociala utsatthetens föränderliga – och påverkbara – karaktär.*
- *Människor i en process nedåt i välfärdssystemen eller där förankringen försvagas. Till bilden hör sårbarhet för sänkningar av olika ersättningsnivåer. Ett exempel är när någon utvecklar utmattningssyndrom som leder till sjukskrivning som efter hand förlängs. Utförsbanan slutar i social fobi och utslagning från arbetsmarknaden genom sjukpension. Privatekonomin raseras. Hårdast drabbas ensamstående. Hit hör också människor som saknar förankring på arbetsmarknaden och som skall rehabiliteras efter en längre tids sjukskrivning men som står utan arbetsgivare som part vid planering av rehabilitering på Försäkringskassan.*
- *Människor som upplever att myndigheternas regelverk och i förväg bestämda lösningar inte passar dem, kanske rentav används mot dem i stället för i deras tjänst. Det kan handla om personer utan försörjning som flyttar till Stockholm för att undkomma destruktiva nätverk i hemstaden, men som nekas hjälp till annat än en biljett tillbaka. Det kan handla om barnfamiljer som år ut och år in lever på ekonomisk marginal med hjälp*

av socialbidrag och som nekas bistånd utöver normen vid ett engångstillfälle som skulle möjliggöra till exempel en sommarutflykt för barnen. Det kan handla om före detta interner på väg tillbaka till ett ordnat liv som inte får arbeta ideellt i sin intresseorganisation under en övergångsperiod med socialbidrag utan måste arbetsträna utan ett självalt socialt skyddsnät. Det kan handla om människor med psykiska problem som blir sjukskrivna på heltid istället för på deltid (som skulle passa bättre), eller människor med utmattningssyndrom som sjukskrivs två veckor i taget och tvingas leva i plågsam ovisshet och oro över att tvingas tillbaka till arbetet snart. Två veckor är för kort tid för en läkning som skulle leda åter i arbete. Deras lidande förlängs – liksom sjukskrivningsperioden.

- *Människor med dåliga erfarenheter av bemötandet inom socialtjänsten som drar sig för att åter vända sig dit. Vissa uppsöker i stället en frivilligorganisation. Dessa kan ha begränsade möjligheter att hjälpa. Det finns en risk att sociala problem växer på grund av utebliven kontakt med socialtjänsten i tidigare skeden. Särskilt utsatta för negativa följder är eventuella barn i familjer där detta sker. Till denna kategori kan även räknas troende muslimer som upplever att de tvingas anpassa sig efter den svenska socialtjänstens krav på drastiska förändringar när familjeproblem uppstår (nämligen att söka skilsmässa och flytta isär). Man fortsätter att leva som förut, men döljer detta för omgivningen av rädsla att förlora socialbidrag eller hyreskontrakt. Det eventuella förtroende man haft för myndigheterna undergrävs vilket kan påverka integrationsprocesser även på längre sikt.*
- *Människor i vad man kan kalla en prioriterad beroendeställning: Trots att man tillhör en socialpolitiskt högprioriterad grupp och är mottagare av långtgående insatser upplever man sig ha små möjligheter att påverka sin situation. Ett exempel är funktionshindrade som upplever sig kränkta av stelbent byråkrati som tvingar dem att ha med sig en egen personlig assistent när det skulle räcka med en assistent för flera funktionshindrade på samma arbetsplats. (Få ifrågasätter nog att svårt funktionshindrade människor kallas utsatta, men att insatserna i sig, trots goda intentioner, kan upplevas som kränkande må utmana perspektiven på social utsatthet.)*

Rollförändring?

Betraktat ur ett längre tidsperspektiv har det varit frivillighetens privilegium att kunna vara selektiv när det gäller för vilka man skall verka och hur. Nu förändras dock relationen mellan socialt inriktad frivillighet och det offentliga från en inriktning på samverkan till mer av en kontraktskultur, präglad av konkurrens mellan anbudsgivare och ett allt större inslag av kontroll av såväl frivilligorganisationernas inriktning som deras resultat.⁴ Detta bidrar till en ökad grad av professionalisering och likriktning inom frivilligorganisationerna. Iakttas en sådan utveckling i intervjustudien med föreningsaktiva?

Både ja och nej. Två samtidiga och delvis motsägelsefulla trender går att skönja: dels en utveckling mot allt mer inslag av avantgardism, dels en utveckling mot större anpassning efter var pengarna finns.

För det första: Man identifierar nya eller snarare allvarligare former av utsatthet och ser sig nödd att prioritera de mest belastade grupperna på bekostnad av förebyggande arbete – något som i sig är plågsamt eftersom många kunde skyddas från ökade problem med en mindre omfattande insats. (Situationen påminner alltså om den i kommunal socialtjänst.) Så startar man nya verksamheter (eller anpassar befintliga) för att matcha utvecklingen.

För det andra: även de här studerade organisationernas formulering av problemgrupper och riktade projekt påverkas självfallet av möjligheterna till ekonomiskt stöd. Kortfattat: ibland sker anpassningen av arbetets inriktning efter var det finns pengar relativt smärtfritt, men ibland tvingas organisationerna konstatera att de grupper för vilka pengar finns att söka inte är samma grupper som man själva skulle vilja satsa på. Önskemålen om ökade grundstöd är följaktligen starka – man vill hellre utvecklas efter egna preferenser än styras att utforma arbetet efter var pengarna för tillfället finns.

Avslutningsvis skall tre av de frågeställningar lyftas fram som studien aktualiserar och som skulle behöva ytterligare studeras.

Den första gäller huruvida ökningen av antalet människor som söker sig till frivilligorganisationerna speglar en ökning av social utsatthet i samhället, eller om den snarast speglar pågående attitydförändringar – visavi det offentliga och/eller visavi frivilligorganisationerna. (Att det kan upplevas som stigmatiserande att söka sig till offentliga hjälpsystem som präglas av allt snävare behovsprövningar bekräftas av rapporterade erfarenheter av möten med människor som tidigare haft att göra med socialtjänsten.)

Den andra frågeställningen handlar om hur socialt utsatta grupper berörs av den framväxande kontraktskulturen: Riskerar människor att bli utan stöd om de inte anses höra till en viss, prioriterad problemkategori (som, möjligen, funktionshindrade före detta kriminella)? Innebär utvecklingen också att betydelsen av att själv kunna formulera sitt problem för att komma ifråga ökar än mer? Vilka grupper kan då antas ha särskilt svårt att artikulera sig – vilka har de svagaste rösterna?

För det tredje, frågan om olika kunskapsperspektiv: Intervjupersonernas nära beskrivningar av situationen för utsatta grupper har åtföljts av uttryck för ett stort engagemang och starka känslor. Utvecklar aktörer i frivilligorganisationer (om de inte har det initialt), genom att verka på fältet, mer av en insiderkunskap om utsatthet?

Intervjustudien som ligger till grund för detta avsnitt snarare understryker än besvarar frågan om huruvida olika aktörer har olika kunskap om utsatthet, liksom vad detta i så fall kan innebära – och hur det kan användas på ett konstruktivt sätt.

Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer – omfattning, utveckling och former

(utgör avslutande kapitel i Staffan Johanssons studie med samma titel, Soci-alstyrelsen 2005)

Syftet med denna studie har varit att beskriva omfattningen, villkoren och formerna för kommunalt stöd till ideella organisationer inom det sociala om-

rådet, samt att beskriva utvecklingen av dessa faktorer under 2000-talets första år. Dessutom redovisas kommunföreträdarnas uppfattningar om vilka effekter dessa förändringar haft på organisationernas roll i den lokala välfärdsstaten.

Förändrade förutsättningar för ideell välfärd

Ökade förväntningar från kommunerna

I det insamlade empiriska materialet framgår det tydligt att företrädare för Sveriges kommuner har en positiv syn på den ideella sektorn. De har insett att de inte på egen hand kan lösa grundläggande mänskliga behov och välfärdsproblem, utan behöver hjälp från anhöriga och från lokala ideella organisationer. En ökad andel av Sveriges kommuner har utvecklat sin policy avseende hur man ska samverka med och stödja ideell verksamhet. Det finns också stora förväntningar på organisationerna inför framtiden.

Det ökade intresset och de ökade förväntningarna baseras nog på att ideell verksamhet är annorlunda än företag och förvaltningar. De ideella organisationerna förväntas agera självständigt på grundval av sina ideologier, och de personer som är engagerade förväntas göra detta på frivillig och ofta på oavlönad grund. De ideella organisationerna förväntas alltså fylla ett tomrum där andra organisationer och samhällsliga aktörer brukar misslyckas, d v s ett slags ”institutionsmisslyckande” som vissa ekonomer ser som förklaring till uppkomsten och utvecklingen av ideella organisationer (Badelt, 1990; James, 1990; Weissbrod, 1977).

Kommunföreträdare verkar dock ha pragmatisk syn på ideella organisationer. Deras uppfattningar verkar vara mer påverkade av upplevda konkreta lokala välfärdsproblem än av mer principiella ställningstaganden, t ex om fördelen av pluralism. Många kommuner har också slagit fast i sina riktlinjer att ”kommunytan” ska ha stor betydelse vid samverkan och bidragsgivning. Frågan man kan ställa sig är om det inom den ideella sektorn finns intresse och resurser att möta de ökade förväntningar som kommunerna ställer upp. De ökade förväntningarna baseras nog dels på föreställningen att den ideella sektorn utför sina arbetsinsatser på frivillig och oavlönad grund, dels på att den ideella sektorn har en särart som innebär en kvalitativ skillnad i sättet att bedriva välfärdsservice.

När det gäller organisationernas kapacitet och förmåga att även fortsättningsvis tillhandahålla frivillig, oavlönad arbetskraft finns skäl till tveksamhet (Svedberg, 2001). Det är inte säkert att det ideella oavlönade arbetet kan öka ytterligare i volym, och det är mindre troligt att de som vill arbeta ideellt vill göra det inom de områden som kommunerna pekar ut.

Enligt Dahlberg (2004), som undersökt och analyserat de ideella organisationernas roll och betydelse vid stöd åt anhöriga till vårdbehövande äldre, är det inte så enkelt att rekrytera yngre pensionärer för insatser inom äldreomsorgen. Dagens pensionärer är inställda på en individualistisk livsstil och räknar med att staten löser de basala välfärdsproblemen.

När det gäller de ideella organisationernas intresse och kapacitet att agera som alternativ välfärdsproducent med hjälp av avlönad professionell personal kanske läget är annorlunda. Här har den ideella sektorn en klar konkurrensfördel genom att den, i jämförelse med den privata sektorn, framstår som från

etiska/moraliska utgångspunkter bättre alternativ, och att den i jämförelse med den offentliga sektorn kan framstå som ett mer flexibelt och mindre byråkratiskt alternativ. Politiker kan hävda att kommunen erbjuder alternativ utan att man för den skull privatiserar. Kanske kan ideella organisationer också uppfattas som attraktiva arbetsgivare för vissa personalgrupper. Med fler arbetsgivare ökar konkurrensen om strategiska personalgrupper, och lönesättningen blir friare. Vissa professionella grupper kan därigenom öka sina löner. Problemet med denna utveckling kan dock bli att den totala välfärdssektorn blir dyrare utan att den nödvändigtvis blir bättre.

Ökad samverkan

De allra flesta kommuner uppger att de har ökat sin samverkan med de ideella organisationerna. De flesta förväntar sig att samverkan kommer att öka även i framtiden. Begreppet samverkan är positivt laddat och förekommer i många statliga och kommunala måldokument; samverkan med offentliga, privata och helst organisationer i andra länder har blivit ett villkor för att få del av stöd från de flesta av EU:s fonder. Enligt Socialtjänstlagen ska kommunernas socialnämnder i den uppsökande verksamheten samverka med organisationer och föreningar när så är lämpligt (3 kap. 4§). Lagen om Särskilt stöd till funktionshindrade (LSS) stadgar att det hör till kommunens uppgifter att samverka med organisationer som företräder människor med omfattande funktionshinder (15§). Även i Hälso- och sjukvårdslagen anges att landstingen och kommunerna i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården ska samverka med bl.a. ideella organisationer. Det finns alltså starka drivkrafter och mekanismer som driver på samverkan.

Men detta innebär också att en allt större del av arbetet inom den ideella sektorn förväntas ägnas åt samverkan. Man kan fråga sig om de som engagerar sig i ideella organisationer i första hand gör det för att ägna denna tid åt samverkan med kommunala myndigheter. En företrädare för en kvinnojour berättade i en intervju att det inte alltid är så lätt att samverka med kommunen. Kommunen vill ibland få till stånd samverkan inom flera områden där kvinnojouren inte anser att behov finns. Ett annat problem är att myndigheter vill samverka på kontorstid, vilket är svårt att klara av för organisationer som inte har någon anställd. (Johansson, 2001)

Inom flera verksamhetsområden har den offentliga servicen blivit allt mer integrerad med ideell verksamhet. Enligt Dahlberg (2004) har den statliga satsningen på stöd till anhöriga – Anhörig 300 – lett till ett ökat lokalt samarbete i stödet till anhöriga som vårdar äldre, och en ömsesidig stimulans av de båda sektorernas verksamhetsområden. Systemet blir dock ganska sårbart, eftersom de ideella insatserna varken kan kommenderas fram eller köpas.

Man kan alltså fråga sig på vems villkor all denna samverkan sker. Samverkan som sker på grund av ömsesidiga behov är givetvis av godo för inblandade parter, men när samverkan sker på den ene partens villkor kan det bli fråga om samordning och kontroll, och bör benämnas så. En viktig resurs som den ideella sektorn kan erbjuda är tid. Tid är dock inte helt gratis; om tid är en begränsad resurs, är det kanske inte så självklart att de som engagerar sig ideellt bör ägna mer tid åt samverkan.

Ökad betoning på serviceproduktion

Vad är det kommunerna har förväntningar på? Är det mer ord eller mer handling? De flesta kommuner vill nog hellre få mer serviceverksamhet och inte mer kritik när de ger bidrag till ideella organisationer. Många kommuner har i sina riktlinjer betonat ”kommunnyttan” och i allt högre grad pekat ut specifika målgrupper och verksamheter som lämpliga uppgifter för ideella organisationer. En allt större del av kommunernas bidrag är öronmärkta för riktade insatser mot utpekade och specifika målgrupper. En allt större andel av kommunernas utbetalningar till den ideella sektorn avser köpta tjänster och entreprenader. Många kommuner betraktar numera den ideella sektorns organisationer som viktiga producenter av social service. Omfattningen av denna verksamhet ökade mycket under 1990-talet för att uppgå till mer än 1,7 miljarder kronor 2000. Ökningen har fortsatt under 2000-talets första år och uppgick år 2003 till 2,3 miljarder kronor.

I samhällsdebatten och inom forskningen talas det ofta om de tre service-rollerna komplement, alternativ och ersättning. Den svenska socialpolitiken bygger sedan länge på en rollfördelning där den ideella sektorn förväntas vara ett komplement till den offentliga sektorn. Denna schablonbild överensstämmer dock inte särskilt väl med verkligheten. Ser man till välfärdssektorn som helhet dominerar fortfarande den offentliga sektorn serviceutbudet. Utbudet av icke-offentlig produktion inom välfärdssektorn har dock ökat avsevärt sedan 1990-talets början. Den ideella sektorn har kunnat etablera sig och växa inom ramen för denna ökande andel och volym. Den ideella sektorns roll varierar därför inom olika verksamhetsområden.

Inom äldreomsorgen driver ideella organisationer – främst stiftelser – verksamhet på entreprenad för belopp som uppgår till mer än en miljard kronor. De ideella organisationernas ”markandsandel” är visserligen bara några procent av den totala äldreomsorgen. Men i de kommuner och stadsdelar som ideella stiftelser driver äldreboenden, är dessa alternativ till eller ersättning för annan, oftast kommunal, äldreomsorg. Flera kommuner har rapporterat att i vissa fall har organisationerna tagit över uppgifter som kommunen visserligen varit ansvarig för tidigare, men som man egentligen inte varit lämpad för att sköta. Det gäller bl.a. vissa dagverksamheter för pensionärer. Pensionärsorganisationerna har sedan 1990-talets början blivit allt mer integrerade i den kommunala äldreomsorgen. Som visats av Dahlberg (2004) är dessa organisationers oavlönade ideella arbete av komplementär karaktär, och rollfördelningen mellan den offentliga och den ideella sektorn tycks vara stabil i denna integrationsprocess.

Inom missbrukarvården är inslaget av ideell verksamhet betydande. Ibland står ideella organisationer för ett sidoordnat alternativ till den offentliga sektorn, i vissa fall står de för själva huvudalternativet. Utvecklingen av arbetsfördelningen sedan mitten av 1980-talet är dock, enligt Stenius (1999), inte så dramatisk om den ses i ett längre perspektiv. Den ideella sektorn har ungefär samma andel vid millennieskiftet som den hade vid mitten av 1900-talet. Den höga offentliga marknadsandelen under sjuttio- och åttiotalen kan därför ses som ett undantag från regeln (Stenius, 1999). Det är snarare tiden mellan mitten av sextiotalet och fram till mitten av åttiotalet då den offentliga sektorns dominans var som störst, som utgör en avvikelse från den under övrig tid rådande arbetsfördelning.

Enligt Stenius (1999) har det dock hänt något annat som är viktigt sedan mitten av åttiotalet. Nu råder mer av ett slags kontraktskultur. Organisationerna betraktas nu för första gången som tillhörande en annan samhällssektor än stat och kommun, som vårdgivare jämföras de ofta med bolag och privatpersoner. Det är alltså svårt att betrakta den missbrukarvård som drivs av ideella organisationer som ett komplement till den offentliga missbrukarvården.

Inom övrig individ- och familjeomsorg dominerar den offentliga sektorn serviceutbudet. Som framkommit i undersökningen kan inte de kvinnojourer som finns i de flesta kommuner reduceras till ett komplement till kommunens egna verksamheter för stöd och skydd åt misshandlade kvinnor och barn. I många kommuner är de ideella kvinnojourerna den mest naturliga – och ibland den enda – verksamhet som finns för att hantera sådana problem. Vissa kommunföreträdare har på motsvarande sätt framfört att dessa uppgifter egentligen borde handhas av kommunernas socialtjänst, eftersom sådana uppgifter kräver mer robusta organisatoriska arrangemang.

När det gäller de ideella organisationernas roller så vore det nog bra om de som är inblandade i policyprocessen gör åtskillnad mellan olika verksamhetsområden och inte så reflexmässigt lyfter fram rollen som komplement som den som gäller och ska gälla framöver.

Det bör främja debatten att inblandade parter erkänner att rollfördelningen varierar mellan olika verksamhetsområden. Det bör också främja debatten att den kommunala självstyrelsen erkänns och att förhållandena faktiskt ser olika ut i landets kommuner.

Det finns exempel där kommunen lagt ned sociala kärnverksamheter som sedan, med eller utan kommunal finansiering, uppstått i ideell regi. Det finns också exempel där ideella organisationer i anbudstävlan konkurrerat ut dyrare kommunala alternativ. Men det finns också kommuner där den ideella sektorn knappast märks alls. I många kommuner står kommunen själv för nästan all basal social service, och de ideella organisationernas verksamhet består av någon pensionärsorganisation och en lokalförening av Röda Korset.

Sett i ett perspektiv på några decennier verkar det dock ha skett en förskjutning av tyngdpunkten i den ideella sektorns roll inom välfärdssystemet från röst i riktning mot service. En allt större mängd pengar från kommunerna är öronmärkta med service som motprestation, och en allt mindre mängd och andel av pengarna är öronmärkta för att de ideella organisationerna ska göra sina röster hörda. Många ideella organisationer låter sig givetvis inte tystas av minskade offentliga bidrag. Men, många organisationer med en kader anställd personal och som är beroende av offentligt stöd för sin existens, kanske tänker efter en gång extra innan de biter den hand som föder dem.

På ett sätt kan det väl vara förståeligt att kommunala och statliga företrädare hellre vill ha beröm än kritik för den verksamhet som de är ansvariga för. Wijkström m.fl. (2004) anser dock att dialogen mellan staten och organisationerna blivit omvänd. Statens förväntningar och krav på ideella organisationer ökar, samtidigt som organisationernas förväntningar och krav på staten minskar. Innan fick organisationerna uppmuntran och stöd för att ställa krav på staten och kommunerna att utveckla sin verksamhet och nå nya målgrupper. Nu är det stat och kommun som ger organisationerna i uppdrag att ägna sig åt sådan verksamhet som stat och kommun finner angelägen.

Ökad ekonomisk styrning och kontroll

Den kanske tydligaste trenden av alla som framkommer i undersökningens resultat är den mot ökad styrning och kontroll från kommunerna. En allt större del av bidragen öronmärks till specifika målgrupper, aktiviteter eller verksamhetsformer, och kommunernas utvärdering och kontroll av bidragens användning har ökat. Många kommuner har ersatt generella bidrag med samverkansavtal med krav på att kommunernas stöd riktas mot på förhand överenskomna aktiviteter eller målgrupper. Det är tydligt att de kommunala bidragsgivarna har en pragmatisk syn på bidragsgivningen och blivit allt mer angelägna att ”få värde för pengarna” för sina bidrag. Till detta skall läggas den stora ökningen av köpta tjänster och entreprenader, där vårdproducenterna måste underkasta sig långtgående regler och restriktioner för att komma i fråga som leverantör. Som har nämnts tidigare är utrymmet för profilering inte stort om entreprenören varken har kontroll över inskrivning av boende eller av anställning av vårdpersonal.

De flesta ideella organisationer är någon form av identitetsrörelser. Tydligast gäller detta för dem som organiserar vissa distinkta grupper (pensionärer, nyktra alkoholister osv.), men även i humanitära organisationer är identifiering och identitetsskapande centrala drivkrafter bakom mångas engagemang. Ideella organisationer har givetvis andra intressenter och samarbetspartners än stat och kommun, och många finansierar sin verksamhet på annat sätt än med offentliga medel, t ex med donationer, näringsverksamhet och medlemsavgifter. Den viktigaste resurskällan för många är givetvis tillgången till frivilliga, oavlönade personella resurser.

Hur kommer de ideella organisationerna att reagera och gensvara på denna förändring i miljön? Det finns flera sätt att reagera på ökad kontroll utifrån. Vissa organisationer kanske blir mer försiktiga i sin framtoning för att inte stöta sig med sina finansärer. Kreativitet och innovationsförmåga kan komma att ersättas av ”politisk korrekthet” och likriktning när organisationernas roll som potentiellt kritiska röster får stå tillbaka för mer pragmatiska uppgifter. Hur många vill engagera sig och arbeta ideellt i en sådan organisation? Andra organisationer kommer kanske att satsa mer på profilering och marknadsföring i syfte att få högt förtroende och därmed stort handlingsutrymme.

Införandet av mer marknadsinspirerade styrmodeller innebär att de ideella organisationerna blir företag på en socialtjänstmarknad. På en sådan marknad blir det nödvändigt att profilera sig och särskilja sig från andra företag, privata, offentliga och ideella. Den viktiga aspekten på en sådan profilering är dock inte alltid hur organisationsmedlemmarna uppfattar sin ideologi och särart, utan på hur externa finansärer – kommunen och donatorer – uppfattar denna. Image och varumärke kan därför komma att bli lika viktiga aspekter som ideologi och identitet. Inom marknadsföring är varumärke och image viktiga begrepp och fungerar ofta som ersättare för inre egenskaper såsom identitet. Risken dock för att det uppstår ett glapp mellan identitet och image, och att medlemmar och andra inte känner igen sig och tappar lusten för ideellt arbete. Kommunerna kan binda ris åt egen rygg när de försöker styra ideella krafter för mycket.

Ökad komplexitet i de ideella organisationernas omgivning

Ökade förväntningar, ökad samverkan, ökad betoning av service och ökad extern styrning. Detta samtidigt som organisationerna förväntas vara demokratiska, ideologiska, moraliska och verka i en folkrörelseanda. EU-projekt på förmiddagen, föreningsmöte på kvällen.

Vid en sammanvägning av de förändringar som har beskrivits ovan, finner man en minst sagt mångfacetterad miljö. Nu räcker det inte med att ha goda relationer med medlemmarna och kommunen för att kunna driva sin verksamhet. Numera krävs det också kunskaper inom ”fund raising” och projektledning för att driva ideella organisationer.

Sett från de ideella organisationernas perspektiv framstår framtiden som ljus. De allt mer differentierade kommunerna erbjuder en expanderande marknad för sociala ideella organisationer. Det finns fortfarande utrymme för traditionella medlemsbaserade ideella föreningar att ha rollerna som komplement och intressebevakare. Dessutom inbjuds dessa organisationer i allt fler kommuner att också att verka som serviceproducent, som alternativ eller som ersättning för verksamhet som tidigare drivits i kommunal regi.

Men mycket är sig likt. Den svenska ideella sektorn hör fortfarande hemma i en skandinavisk modell, men den är i flera avseenden inte så homogen som policydokumenten föreskriver och den kan sägas vara på glid mot en mer genomsnittseuropeisk modell för relationer mellan offentlig och ideell sektor.

Några implikationer inför framtiden

Studien väcker frågor som har stor betydelse för både kommunerna och de ideella organisationerna. För statens och kommunernas del väcks frågan om det kanske behövs en mer proaktiv policydiskussion som tar sin utgångspunkt från de fakta som framkommit i modern forskning om den ideella sektorn och dess relationer till stat och kommun. I en sådan diskussion kan frågor om olika organisationsformers (ideella föreningar, stiftelser och ekonomiska föreningar) villkor tas upp, liksom om utvecklingen av arbetsfördelningen mellan den offentliga och den ideella sektorn är önskvärd.

Denna diskussion bör inte bara gälla samhället eller den sociala sektorn som helhet utan bör också gälla speciella områden som exempelvis ansvaret för missbrukarvården, hemlöshetsproblematiken eller kvinnor som misshandlas inom och utom hemmen. En mer genomgripande diskussion bör också föras om hur staten kan skapa ändamålsenliga stödformer som skapar goda incitament för en demokratisk, självständig och innovativ ideell verksamhet.

För de ideella organisationernas del är det viktigt att komma ihåg att organisationernas viktigaste resurs inte är kommunala bidrag. Det är också angeläget att företrädare för den ideella sektorn fortsätter att hävda sin särart och sin autonomi. Inte desto mindre är det viktigt för organisationerna att öka sina kunskaper om sina viktigaste finansiärer. Det är viktigt att påpeka att det visserligen finns en kommunsektor i Sverige, men att det finns 290 olika kommuner som är självstyrande och olika till sin karaktär.

Samarbete mellan kommunerna och frivilliga organisationer

Erfarenheter från Frikom

Samverkan mellan frivilliga organisationer och kommuner har under 1990-talet alltmer diskuterats och utvecklats. Frikom startade 1998 som ett försök att stärka och öka samarbetet. Frikom tillkom på initiativ av Svenska Kommunförbundet, Röda Korset och Forum för Frivilligt Socialt Arbeta. Sköndalsinstitutet fick i uppdrag att svara för utvärderingen. Tolv delprojekt kom att ingå. I boken "Partner sökes", som utkom år 2000 med Socialstyrelsen som delfinansiär, redovisas metoder i och erfarenheter av arbetet. I "Partner sökes" indelas samverkansprojekten fyra grupper. De äldre medborgarna (Ale, Gotland, Uppsala), den nya frivilligheten (Jokkmokk, Västerås, Åstorp), utsatthet (Stockholm, Västerås, Växjö) samt barn och ungdomar (Arvika, Göteborg, Sollefteå).

De viktigaste erfarenheter som redovisats i "Partner sökes" har varit:

- Samverkan tar tid att utveckla. Förankring och förarbete är betydelsefullt
- Samverkan kan organiseras på många olika sätt. Det finns ingen given mall.
- Samverkan kan skapa nya sociala arenor
- Samverkan behöver anpassas lokalt
- Lokalen är av stor vikt
- Det verkar behövas ett rikt och fungerande föreningsliv för att samverkan ska fungera

Vad hände sedan?

I dag har det gått närmare sju år sedan samverkansprojekten startade och fyra år sedan "Partner sökes" utkom. Men – vad har hänt sedan dess? I det följande lämnas en kort rapportering byggd på mail-förfrågan till företrädare för de lokala verksamheterna. Uppgifter har erhållits från åtta av dessa. Huruvida de fyra återstående är nedlagda eller finns kvar i någon form undandrar sig vår bedömning.

Lever vidare och utvecklas

Av de åtta som svarat finns alla kvar. Sex av dessa anges ha utvecklats, medan två har minskat i omfattning eller hyser oro för framtiden. Kommunala besparingar leder till att icke-tvingande verksamhet kommer i farozonen.

Nya mötesplatser

Flertalet av Frikom-projekten har stimulerat också till annan verksamhet. Det kan handla om att skapa nya mötesplatser, utveckla former för anhängigstöd eller att ta bort låsningar mellan kommun och frivilligorganisationer och därmed bidra till att utveckla samverkan mer generellt.

Tre steg fram och ett tillbaka

Bland viktigaste erfarenheter så här efterhand pekar man på:

- Att utveckla ett ”allas ansvar” tar tid, men å andra sidan arbetar tiden för ett gemensamt ansvarstagande
- Frivilligorganisationernas resurser finns, men de måste synliggöras
- Kommunen bör ta ansvar för långsiktigheten i arbetet. Frivilligorganisationerna är sårbara
- Viktigt att skilja på upphandling/entreprenader och samverkan i allmänhet
- Viktigt att en aktivitetslokal är synlig och lätt tillgänglig
- Verksamheten får inte organiseras sönder. Den bygger på mänsklig glädje och vilja att göra en insats
- Man saknar tidigare nätverk mellan projekten där erfarenheter kunde prövas och utvecklas

Andra studier om relationen mellan kommuner och frivilliga organisationer

En intressant fråga är om man kan se kommunens respektive frivilligsektorns verksamheter som kommunicerande kärn – d.v.s. minskar den ena så ökar den andra. Lena Dahlberg har i en nyligen framlagd avhandling granskat just denna interaktion vad gäller stöd till anhöriga som vårdar äldre. Hon fann inget stöd för ”substitutionsteorin”. Snarare pekar resultaten på att i kommuner där socialtjänsten i hög grad samarbetar med och stöder organisationerna, där uppvisar dessa en högre aktivitetsnivå. Således – ett aktivt kommunalt engagemang begränsar inte frivilligarbetet, snarare stimuleras detta.

Staffan Johansson har studerat de sociala ideella organisationernas roll i välfärdssystemet. Ideella organisationer förväntas ha en fri och oberoende ställning i förhållande till stat och kommun. I boken ”Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer” ställs frågan om organisationernas samverkan med offentliga myndigheter snöper deras handlingsfrihet. Boken baseras på en studie av Göteborgs stads stöd till och samverkan med sociala ideella organisationer mellan 1950 och 2000. Studien visar att de offentliga stödformerna haft en betydande inverkan på organisationernas agerande. Det finns också tecken på att den tidigare skandinaviska välfärdsmodellen håller på att överges till förmån för en europeisk välfärds mix där ideella organisationer allt mer har rollen som offentliga underleverantörer av välfärdsservice.

Tommy Lundström beskriver i sin bok ”Teorier om frivilligt socialt arbete” relationerna mellan kommunerna och de frivilliga organisationerna som en rörelse från en samarbetsinriktad eller korporativ kultur till en kontraktbaserad kultur. Detta kan också uttryckas som en förflyttning från ett tillstånd av närhet och beroende, med täta och förtroendefulla kontakter mellan frivilligorganisationerna och kommunerna, till en kultur som utmärks av förhandlingar, kontrakt, konkurrens mellan anbudsgivare samt ökad kontroll av inriktning och utfall.

Del II Socialstyrelsen och den ideella sektorn

Statens bidragsgivning

Eftersom bidragsgivningen är en fundamental del i Socialstyrelsens relationer till den ideella sektorn inleder vi denna del med en kort utblick över traditioner och motiv. Därefter övergår vi specifikt till förutsättningar och utveckling av Socialstyrelsens bidragsgivning. I avsnittet kunskapsutveckling och kommunikation återges dels en sammanfattande evaluering av 10 rapporter som SoFri utgivit, dels redovisas i korthet de aktiviteter som sekretariatet genomfört. Kapitlet avslutas med några intressenters syn på sekretariatets roll och betydelse.

Statliga bidrag och svenska civilsamhälle

Statens relationer till den ideella sektorn beskrivs i en av SoFris utgivna rapporter som ett lapptäcke av idéer, traditioner, synsätt och regler ("Staten och det civila samhället", Wijkström, Einarsson och Larsson, 2004).

Idéburna organisationer som formellt står utanför såväl statsapparat som näringsliv finns idag i hela samhället.

Tagna samman till en ideell sektor representerar dessa organisationer en viktig resurs och speciell domän i det svenska samhället. I denna typ av organisationer skapas utrymme för andra synsätt och alternativa praktiker. Vidare kanaliseras de en betydande del av vårt ideella engagemang, både i form av de gåvor och medlemsavgifter vi bidrar med och det ideella arbete som utförs varje år.

En av de viktigaste aktörerna när det gäller organisationernas verksamhet och möjligheter att verka är den svenska statsapparaten. De olika former av offentliga bidrag och ersättningar som idag går till ideella och idéburna organisationer överstiger gott och väl tio miljarder kronor årligen. Det handlar möjligen om så mycket som det dubbla värdet. Trots det vet vi inte mycket om hur dessa system är utformade eller vilka effekter de har på organisationerna.

I den ovan nämnda studien har forskarna sökt kartlägga de olika idétraditioner och tankemodeller som ligger till grund för statens syn på och förhållningssätt till organisationerna.

De finner i rapporten att många av relationerna från statens sida går att förstå inom ramen för fyra grundläggande förhållningssätt. I en *första* tradition betraktas organisationerna som ett "fristående organisationsliv" medan man i en *andra* tradition närmast ser organisationerna som mer eller mindre "integrerade med staten". I båda dessa traditioner tycks man förstå organisationerna som någonting särskilt eller speciellt – de har ett värde i sig. I den *tredje* betraktas organisationerna närmast som en "del av den statliga förvaltningen", även om de ofta betecknas som "enskilda". Detta medan de i den *fjärde* mo-

dellen ses som en form av ”ickevinstdrivandeaktörer” på ett slags marknad. Här tycks organisationerna närmast få sitt värde genom vad man gör och vad man åstadkommer.

Ansvar för olika fält där organisationerna är verksamma är uppsplittrat på ett stort antal departement, statliga utgiftsområden och myndigheter. Samtidigt existerar olika traditioner. Detta gör att det statliga systemet – utifrån organisationernas perspektiv – snarast påminner om ett lapptäcke, slumpmässigt sammanfogat med bitar från alla möjliga områden.

Enhetlighet eller Mångfald

Författarna tycker sig se en ständig strävan från statens sida att ”reda ut” och ”styra upp” organisationernas bidrag och ersättningar. Man söker enhetlighet och gemensamma principer. Avslutningsvis pekar de på ett alternativt synsätt, nämligen att man från statsmakternas sida inte alls ska sträva efter att försöka strömlinjeforma systemen. En mångfald av lösningar gör det samlade offentliga ”stödsystemet” för det civila samhället mindre sårbart om en av modellerna rasar samman eller drar åt fel håll. Målet skulle i så fall vara att försöka behålla eller till och med utveckla det existerande utrymmet för en mångfald av lösningar.

Bidragsgivningens förutsättningar och utveckling – socialt inriktade organisationer

Följande avsnitt, om bidragsgivningen till socialt inriktade organisationer respektive handikapporganisationer, omfattar vardera av två ingångar. Först avhandlas det formella regelverket, därefter görs en beskrivning av hur Socialstyrelsen arbetat med bidragsgivningen och i viss mån vilka konsekvenser som regler och hantering fått för organisationerna. Några utvärderingar av bidragssystemen redovisas.

Ramar och regelverk

Våren 1997 tillsatte regeringen en kommitté för att göra en översyn av statsbidragsgivningen till vissa nykterhetsorganisationer och vissa andra organisationer verksamma inom det sociala området. Kommitténs arbete resulterade i betänkandet SOU 1998:38 ”Vad får vi för pengarna?”. I betänkandet föreslogs att organisationerna skulle återrapportera användningen av de statliga medlen samt att organisationernas förmåga och resultat skulle ge utslag i anslagsfördelningen. Socialstyrelsen föreslogs som den myndighet som skulle ansvara för fördelningen och till stöd för bidragshanteringen skulle finnas en förordning. Regeringen beslutade i linje med utredningens förslag.

De aktuella statsbidragen hade tidigare fördelats av Samarbetsnämnden för bidrag till nykterhetsorganisationer (SAMN), Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen.

Två dokument utgör underlag för bidragsgivningen. Det ena är *förordningen*, 1998:1814. I denna anges förutsättningarna för att kunna erhålla statsbidrag och vilket syfte som statsbidraget har. Det andra dokumentet är det årliga *regleringsbrevet* från Socialdepartementet till Socialstyrelsen. I detta an-

ges anslaget storlek och målinriktning för det kommande budgetåret. Här finns också riktlinjer för Socialstyrelsens återrapportering av anslaget.

Bestämmelserna för statsbidrag ger utrymme för tre typer av organisationer: *Paraplyorganisationer* som har andra organisationer som medlemmar. *Yrkesorganisationer* som samlar en yrkeskategori och oftast har arbetsgrupper som medlemmar. *Riksorganisationer*, med verksamhet i minst elva län, och som har ett varierat antal lokala organisationer med enskilda medlemmar anknutna. Till dessa tre huvudtyper kommer *organisationer enligt §3* (undantag) som bedöms ha en verksamhet av nationellt intresse men inte har tillräckligt stor geografisk omfattning för att anses vara en nationell organisation.

Vad gjorde vi?

Utveckling av system för ansökan

Socialstyrelsens uppdrag att fördela statsbidrag inleddes med möten med organisationerna varvid två dialoggrupper skapades, ”Stora Rådet” där alla organisationer som uppbar statsbidrag ingick samt ”Modellgruppen” i denna fanns 8–10 representanter utsedda av övriga organisationer att representera helheten. I samverkan mellan Modellgruppen och Socialstyrelsen arbetades organisationernas ansöknings- och uppföljningshandlingar fram. Utgångspunkt i arbetet var förordning samt regleringsbrev.

Bidragsformen är verksamhetsbidrag

Systemet bygger på att organisationerna får ange sina planer för nästkommande års verksamhet samt påföljande år återrapportera vad som blev genomfört. Därmed blir det möjligt att till regeringen återrapportera ”vad som erhöles för pengarna.”

Ansökningshandlingarna utgörs av ett dokument med grunddata avseende organisationen, samt separata beskrivningar av den verksamhet som organisationen planerat för det kommande året (kan liknas vid projektansökningar) dessa beskrivningar går under beteckningen ”verksamhetsplaner”. Verksamhetsplanerna är strukturerade i rubrikområden avseende bakgrund, målgrupp och arbetsform, samt anges förväntat resultat av insatsen. Verksamhetsplanerna kan beskriva basfunktioner för en riksorganisation inom områden som opinionsbildning, stöd och service till lokalavdelningar etc som i stort sett är återkommande varje år. De kan också utgöra en utveckling genom att ett koncept utarbetats för att använda en ny metodik eller innebära en satsning för att få organisationen som helhet att möta upp omkring en specifik fråga eller satsning.

Bedömning av ansökan och återrapportering

På SoFri-sekretariatet har sedan 2001 pågått ett arbete för att utveckla system för bedömning av ansökningshandlingar och återrapporteringar. Vid en bidragsfördelning där resultat från återrapportering ska påverka fördelning bör det finnas instrument och kriterier för att bedöma organisationens återrapportering av uppgjorda planer. Detta har inte varit helt okomplicerat eftersom systemet ska göra rättvisa till olika typer av organisationer. Det ska vara or-

organisationernas material som får tala och vägas mot kriterier i förordning och regleringsbrev. Systemet måste vara tydligt och möjligt att hantera för organisationerna.

I den modell som arbetats fram läggs vikt vid om den beskrivna verksamheten utgör en återkommande basfunktion eller om den utgör en vidareutveckling av en funktion. Vidare beaktas om den ny metodik för att nå eller arbeta med en utsatt grupp. Utöver detta görs en bedömning av organisationens förmåga att vara ajour, – att driva frågor och föra talan för den målgrupp som den representerar, – vilket stöd riksorganisationens ger till lokala organisationer och förmågan att lyfta väsentliga lokala frågor till nationell nivå när detta behövs. Även organisationens förmåga till långsiktig planering och alternativ finansiering beaktas samt vägs dess storlek i form av medlemsantal in som en del i underlaget.

Vid beslut om anslag läggs ytterligare ett kriterium till bilden – åiterrapporteringen av det förra årets planerade verksamheter. Det innebär i sin förlängning att organisationer som väl genomför och åiterrapporterar vad som gjorts har möjlighet att få ökat anslag. De organisationer som inte genomför vad som planerats riskerar däremot att få sitt anslag sänkt

Styrelsen har att till regeringen årligen redovisa en sammanställning och bedömning av organisationernas verksamheter (de delar för vilka statsbidrag utgått). Rapporten bygger på de åiterrapporteringar som organisationerna lämnat. Den visar antalet organisationer som erhållit anslag och inom vilka områden organisationerna verkat. Den visar även i vilken grad organisationerna faktiskt har genomfört det som angivits i planeringen. Sammanställningen ger även exempel på tendenser och utveckling inom organisationerna. De viktigaste slutsatser och frågeställningar som uppkommit i arbetet med organisationsbidragen presenteras som förslag i punktform. Vid åiterrapporteringen våren 2004 återfanns följande punkter:

- att regeringen ser över insatsområden samt målformuleringar samt förtydligar syftet med det statliga bidraget till frivilligorganisationer
- att regeringen ser över nivån på anslaget med anledning av att både antalet organisationer liksom verksamhetsplaneringar ökat sedan statsbidraget infördes
- att regeringen ser över hur det samlade ekonomiska stödet och skilda bestämmelser i anslutning här till ytterligare kan stimulera utvecklingen av en vital ideell sektor i samhället
- att regeringen tydliggör hur lokal verksamhet ska finansieras

Socialstyrelsen erhöll därefter i december 2004 ett uppdrag av regeringen att utreda om de mål i myndighetens regleringsbrev som kommer av förordning (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området, bör revideras och vid behov föreslå förändringar. Uppdraget skall redovisas 31 maj 2006.

En rörlighet i systemet över tid

Det sammantagna resultatet av ovan beskrivna kriterier påverkar direkt anslagets nivå. I det slutgiltiga beslutet tas hänsyn både till regeringens önskan att resultat ska styra – och organisationens behov av kontinuitet och trygg ekonomi.

År 2000 erhöll 52 organisationer statsbidrag, år 2004 var det 60 organisationer som erhöll bidrag. Mellan 2000 och 2004 har 14 nya organisationer tillkommit och 6 försvunnit ur systemet. Den största rörligheten har funnits inom området ”yrkesorganisationer” där fyra avslutats och tre tillkommit.

År 2000 fanns 54,2 miljoner kronor att fördela, år 2004 var beloppet 63,2 miljoner kronor.

En utvärdering av statsbidragsmodellen

Det nuvarande systemet för bidragsgivning till ideella organisationer inom det sociala området har varit i bruk sedan 1999. Under år 2003 genomfördes på regeringens uppdrag en utvärdering av tillämpningen av systemet (Staffan Johansson: ”Stöd eller styrning – en utvärdering av statsbidragsmodellen till ideella organisationer inom det sociala området”). Strukturerade intervjuer med företrädare för ett antal organisationer samt en enkät riktad till samtliga organisationer utgör underlag till utvärderingens slutsatser.

En fråga som aktualiserades var hur stödformer för så skilda verksamheter som samhällspolitisk opinionsbildning och socialt stödjande arbete skall vara utformade.

Det framfördes synpunkter på att organisationernas samhällskritiska roll borde lyftas fram tydligare i förordningen och i regleringsbrevet och därmed få högre legitimitet. Vidare ansågs att ”det är viktigt att organisationernas verksamheter har en långsiktig inriktning på förändringar av livssituationer, strukturer och miljöer, inte bara på individuellt stöd till enskilda personer eller information om alkoholens skadeverkningar”. Stöd skulle alltså kunna utgå till organisationer som är inriktade på grundläggande förändringar av livsmiljöer och bakomliggande faktorer till missbruk.

Sammantaget visade organisationerna förståelse för kravet på återrapportering av hur utgivna statsbidrag använts. En viss kritik framfördes dock då det ansågs svårt att förstå Socialstyrelsen bedömningar i fördelningen av bidrag och en ökad tydlighet önskades omkring besluts- och beredningsprocesser. Vad gäller frågan huruvida utformningen av det statliga stödet påverkade organisationernas liv och inriktning så framkom att stödet visserligen hade en betydande påverkan på organisationernas strategiska handlande men att det inte bedömdes utgöra någon illegitim statlig intervention i organisationernas inte verksamhet.

I den årliga återrapporteringen till regeringen i maj 2003 redovisade Socialstyrelsen de slutsatser som styrelsen för sin del drog av utvärderingen. De förslag till förändringar som Socialstyrelsen lämnade med anledning av utvärderingen av statsbidragsmodellen var att:

- Regeringen i förordningen om statsbidrag till vissa organisationer klargör statens syn på och förhållande till den ideella sektorn
- Regeringen överväger möjligheterna att förändra regelsystemet så att fler organisationer blir berättigade att söka
- Regeringen i regleringsbrev medger att beviljade medel får avse bidrag till riksorganisationernas administrativa basverksamhet
- Regeringen ser över hur det samlade ekonomiska stödet och skilda bestämmelser i anslutning härtill ytterligare kan stimulera utvecklingen av en vital ideell sektor i samhället

Härutöver tog styrelsen fasta på de synpunkter som framförts på förenklingar och förtydliganden vad gäller administration och hantering av bidragshanteringen.

Seminarier – en återkommande dialog mellan Socialstyrelsen och organisationerna

Stora Rådet (alla organisationer som erhåller statsbidrag) inbjuds två gånger per år till seminarier som direkt handlar om bidragsgivningen. Båda seminarier ger god information om Socialstyrelsens handläggning av ansökningar och uppföljningar. Att informationen sker årligen behövs eftersom viss omsättning på personal inom kanslifunktioner kan finnas och nyval i styrelser kan innebära att tidigare erfarenheter faller bort. Vid ett möte på hösten informeras om ansökningshandlingar och hur eventuella förändringar i struktur eller regleringsbrev avspeglas i materialet. Under våren inbjuds återigen Stora Rådet och får då ta del av utkastet till Socialstyrelsens rapport till regeringen.

Ideella organisationer förebygger drogmissbruk

Socialstyrelsen fick under 2001 två olika uppdrag från regeringen att fördela totalt 25 miljoner kronor under tre år. Medlen avsåg insatser inom frivilligorganisationer för att förebygga missbruk av droger. Regeringen skrev i beslutet om anslaget att – ”användningen av medlen skall huvudsakligen utgå från vad den dokumenterade kunskapen säger om vilka förebyggande metoder som fungerar bra”.

Inom Socialstyrelsen fick SoFri det samordnande ansvaret för att genomföra detta projekt.

Ansökningar om projektbidrag begärdes in genom omfattande information till frivilligorganisationer. Det inkom totalt ca 200 ansökningar.

Beredningen av ansökningar skedde i samråd med Alkoholkommittén och Mobilisering mot Narkotika samt Ungdomsstyrelsen och Folkhälsoinstitutet.

Genom att kontakta några paraplyorganisationer – Landsrådet och Forum för Frivilligt arbete – valdes fyra representanter ut som fick följa beredningsarbetet med råd och synpunkter. Socialstyrelsen tog därefter beslut.

Totalt beviljades drygt 30 projekt. Anslagen varierade från ca 100 000 kr upp till 2,5 miljoner. Projekttiden sattes till två år, 2003 och 2004.

Många projektledare i organisationerna hade god utbildning och erfarenhet av projektarbete. De som inte hade denna bakgrund erbjöds att gå en högskoleutbildning i drogprevention vid Örebro Universitet.

Samtliga projekt tilldelades handledare. I grupper från 4–6 projekt har man haft ”sin egen” handledare under projekttiden. Sammankomsterna med handledarna har ofta varit på internat under två dagar eller heldagar. Det har varit minst två handledarträffar per termin – fler om det varit endagshandledning.

Under 2002 fördes diskussion med forskare för att få en strukturerad uppföljning av de projekt som startade. Målet är att utöka den evidensbaserade kunskapen om effektiva metoder.

Våren 2003 skrevs ett avtal med Professor Charli Eriksson som då arbetade inom FOU landstinget i Örebro och sedermera vid Örebro Universitet. Två doktorander kunde anställas som under prof. Erikssons ledning haft ansvar för dokumentation, enkäter, intervjuer, effektmätningar, m.m.

Arbetet med forskning har varit framgångsrikt. Fyra halvårsrapporter har presenterats från varje organisation som ingår i projektet. Dessa har sedan ställts samman. En första större rapport kommer att färdigställas under våren 2005. För flera projekt behövs betydligt längre verksamhet än två år för att man ska kunna göra mer vetenskapliga slutsatser om verksamheternas effekter.

Vad som redan i dag framgår är att de ekonomiska satsningarna genererar mervärden i form av fler och annorlunda aktiviteter, andra tjänster och tillgång till volontärer. Vissa av projekten kommer att visa på direkta effekter för enskilda och grupper. Några projekt kommer dessutom att visa effekter som gör metoderna mindre ifrågasatta.

Socialstyrelsen kommer att lämna rapport till regeringen under maj 2005.

Bidragsgivningen till organisationer inom handikappreformen

Regelverket

Ansökningsförfarande och villkor för bidragsgivningen

Socialstyrelsen har sedan 1995 handlagt ansökningar om statsbidrag till handikapporganisationer. Innan dess låg hanteringen hos dåvarande Statens Handikappråd. Den 1 juli 2000 infördes ett nytt bidragssystem som bland annat innebar att Socialstyrelsen fick rätt att besluta om bidragen. Bidragen regleras i förordningen om statsbidrag till handikapporganisationer (SFS 2000:7)

Det nya bidraget är uppdelat i fyra delar: grundbidrag, medlemsbidrag, föreningsbidrag och merkostnadsbidrag. Därutöver finns bidrag för samarbete, vilket f.n. utgår till de organisationer som ingår i HSO, Handikappförbundens samarbetsorgan.

Då det nya systemet skulle medföra stora förändringar i bidragsnivån för många organisationer fastställdes en övergångstid fram till 2005 under vilken de nya reglerna har införts. Det nya systemet var inte helt utformat i alla delar när det infördes. Regeringens avsikt var att Socialstyrelsen tillsammans med organisationerna skulle diskutera principer och riktlinjer för fördelningen av bidraget. Socialstyrelsen har haft ett antal möten, dels med en mindre arbetsgrupp med företrädare för organisationerna, dels med rådet, bestående av samtliga organisationer. Samarbetet har resulterat i en fastlagd nivå för

grundbidraget, den relativa fördelningen mellan de olika bidragen samt en ny modell för merkostnadsbidrag.

Villkoren för statsbidrag är fastställda i förordning och några av kraven är: Organisationens medlemmar ska till övervägande del bestå av personer som till följd av varaktiga funktionshinder möter stora svårigheter i det dagliga livet. Ändamålet med organisationen ska vara att förbättra livsvillkoren för personer med funktionshinder och bevaka deras intressen. I vissa fall kan organisationen bestå av närstående till personer med funktionshinder.

Vad gjorde vi?

Anslagsfördelningen

Bidraget är inte resultatstyrt. Det ges till riksorganisationen för att huvudsakligen användas till arbete och kostnader för dess kansliverksamhet. Verksamhetsberättelse och ekonomisk redovisning ska lämnas årligen i samband med ansökan.

I oktober ska ansökningarna om statsbidrag för nästa år vara inne. Förutom de organisationer som erhåller statsbidrag brukar ca 15 andra organisationer ansöka. 2004 erhöll 55 organisationer statsbidrag, vilket är en ökning med tio organisationer sedan det nya systemet infördes 2000. 13 organisationer fick avslag. Några av de nya organisationerna har först fått etableringsbidrag för att kunna bygga upp organisationen till att uppfylla samtliga villkor för fullt statsbidrag.

Anslagsnivån, 157 248 000 kr har varit oförändrad sedan 2000, vilket innebär att organisationer som är inne i systemet får mindre bidrag i och med att nya organisationer beviljas bidrag.

Det nya bidragssystemet har medfört att 20 organisationer har fått minskade bidrag. Av dessa har några fått kraftiga minskningar av stödet. Två av de största organisationerna har fått minskade stöd från 12,7 till 8,1 miljoner kr respektive 12,1 till 7,7 miljoner kr. Andra organisationer har fått ökade bidrag, i vissa fall upp till 100 procent.

Utvärdering av statens organisationsstöd till handikapporganisationerna

Den 1 juli 2000 infördes ett nytt system för statsbidrag till handikapporganisationer. Syftet var att uppnå dels en omfördelning av statsbidraget till förmån för nya och relativt nystartade organisationer dels att systemet skulle upplevas som mer rättvist, enkelt och tydligt. Socialstyrelsen fick året därpå i uppdrag av regeringen att redovisa effekterna av de nya systemet. Dessutom fick Socialstyrelsen i regleringsbrevet för 2003 i uppdrag att följa hur de nya reglerna tillämpas och vid behov lämna förslag till förändringar. Uppdraget med förslag på eventuella åtgärder ska redovisas till regeringen senast den 28 februari 2005.

Socialstyrelsen har anlitat Sköndalsinstitutet vid Ersta Sköndal högskola för att genomföra båda utredningarna om bidragssystemet. När den första utredningen gjordes hade det gått för kort tid för att handikapporganisationerna skulle kunna beskriva vilka konkreta effekter som uppstått sedan statsbidragssystemet ändrades. En övervägande del av organisationerna ansåg

dock att det nya systemet var bättre och mer rättvist än det gamla. Åsikterna om det nya systemet var bättre eller sämre hängde samman med om organisationerna fick högre eller lägre statsbidrag i det nya systemet. Utredningen gav en relativt splittrad bild av handikapprörelsen. Det fanns tydliga skiljelinjer mellan organisationer med olika funktionshinder och även vissa motsättningar mellan små och stora organisationer.

I Sköndalinstitutets senaste utredning framkommer att omläggningen av statsbidragssystemet till stora delar verkar ha fått de effekter som staten eftersträvade. 13 organisationer har kommit in i systemet och det har skett en omfördelning av statsbidrag från de etablerade organisationerna till yngre organisationer. Förändringen av statsbidragssystemet medförde att ett fåtal organisationer fått väsentligt minskade statsbidrag. Dessa organisationer har kompensrats med en extra tilldelning av statsbidrag. Majoriteten av övriga organisationer är starkt kritiska till detta. Det nya systemet upplevs fortfarande som mer rättvist, enklare och tydligare än det gamla systemet. Men attityderna varierar till stor del beroende på om organisationen vinner eller förlorar på det nya systemet. I utredningen framkommer vidare att majoriteten av organisationerna upplever att det statliga organisationsstödet påverkat deras verksamhet.

Många organisationer tycker att statsbidragssystemet är oförutsägbart på grund av dess återkommande förändringar. Sköndalinstitutets första utredning ledde till två förändringar. Den ena var att införa tydliga definitioner för när en medlem ska räknas med i underlaget för statsbidrag. Handikapprörelsen är i stort sett positiv till denna förändring. Den andra förändringen rörde reglerna för beräkning av merkostnadsbidrag. En förändring som fått både positiv och negativ kritik från handikapporganisationerna. Kriterierna för de sex grundkrav som ska vara uppfyllda för att få tillgång till statsbidrag får i huvudsak positiv kritik liksom reglerna för undantag från grundkraven på grund av särskilda skäl och synnerliga skäl. Kravet på att en handikapporganisation måste ha lokalföreningar i minst tio län får dock mer omfattande kritik. Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska få större frihet att ge undantag för synnerliga skäl från det sistnämnda grundkravet när det gäller handikapporganisationer som prövar nya organisationsformer. Handikapprörelsens åsikter om hur statsbidraget ska beräknas visar att genomsnittet av organisationer vill ha ett ökat grundbidrag på bekostnad av medlems-, förenings- och merkostnadsbidraget. Utredningen föreslår att grundbidraget höjs från 550 000 kronor till 750 000 kronor på bekostnad av övriga bidragsdelar.

Sköndalinstitutets rapport skickades på remiss till de statsbidragsberättigade handikapporganisationerna. Remissvaren visar att handikapprörelsen är djupt splittrad förutom i frågan om en höjning av det totala anslaget. En grupp vill att grundbidraget ska höjas medan den andra vill att detta ska vara oförändrat. Den första gruppen menar att grundbidraget på nuvarande nivå inte motsvarar det arbete och de kostnader som det är avsett att ersätta. Den andra gruppen anser att statsbidraget bör ligga kvar på nuvarande nivå. Skälet är att statsbidragssystemet inte bör uppmuntra till att nya organisationer bildas om handikapprörelsen som helhet ska vara en stark politisk kraft. När det gäller merkostnadsbidraget vill den första gruppen att detta successivt fasas ut eftersom ingen aktör kunnat hitta en modell som tillgodoser kravet på att detta ska upplevas som rättvist. Den andra gruppen anser däremot att den

modell som skulle ha gällt för år 2005 är den bästa lösning organisationerna kan se för närvarande.

I övrigt anser den första gruppen att andelen samarbetsmedel bör öka eftersom handikapporganisationerna har stora kostnader för sitt samarbete. Stödet till Handikappförbundens Samarbetsorgan skulle kvarstå på nuvarande nivå men, en viss summa skulle anslås för att stödja enskilda handikapporganisationers samarbete med varandra och med andra aktörer. Medlen skulle fördelas lika mellan organisationerna. Denna grupp är också negativ till att medel ur statsbidraget till handikapporganisationer avsatts för att begränsa de negativa effekterna som uppkommit för ett fåtal handikapporganisationer på grund av det nya statsbidragssystemet.

Den andra gruppen menar att det länge funnits ett behov av att skapa alternativa statsbidragssystem på längre sikt. Det bör därför övervägas att tillsätta en utredning med syfte att utforma organisationsstöd för olika grupper av organisationer inom det nuvarande statsbidragssystemet. Områden som en utredning särskilt bör belysa är definition av termer och vad som kännetecknar en handikapporganisation.

Bidragsgivning till viss verksamhet för personer med funktionshinder

Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder har funnits sedan 1953. Anslaget består nu av elva poster för medel till särskilda verksamheter, vilka huvudsakligen bedrivs av handikapporganisationer. Anslaget storlek, cirka 78 miljoner, har förändrats endast marginellt under de senaste åren. För 2004 har 74, 4 miljoner kronor anslagits för Socialstyrelsens disposition och 4 miljoner disponeras av regeringen.

Ansökan om statsbidrag och rekvisition av medlen, i mån av behov, görs till Socialstyrelsen. En redovisning av föregående års bidrag lämnas i samband med ansökan. Regeringen beslutar om bidragen. Organisationernas ansökningar och redovisning av hur de använt medlen har varit av skiftande kvalitet. Behovet av tydliga uppföljningsbara verksamhetsmål för att förbättra kvaliteten var därför stort. Under våren 2001 kom Socialstyrelsen och Socialdepartementet överens om att Socialstyrelsen i samarbete med organisationerna skulle ta fram mål för att förbättra kvaliteten på ansökningarna. Inför ansökan för år 2002 hade ett förändringsarbete inletts med målbeskrivning och uppföljningspunkter kopplade till målet.

I regleringsbrevet till Socialstyrelsen för budgetåret 2002 fick Socialstyrelsen i uppdrag att bedöma kvaliteten på ansökningarna för samma år. Socialstyrelsens definition på kvalitet var hur väl ansökningarna stämde med överenskomna mål och uppföljningspunkter. Utredningen visade att ansökningar för planerad verksamhet och redovisningen av föregående år blivit både tydligare och lättare att följa upp än tidigare trots att organisationerna hade kommit olika långt i processen för att genomdriva förändringarna.

I regleringsbrevet för budgetåret 2004 fick Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och utvärdera hur medlen används inom detta utgiftsområde. Socialstyrelsen ska bedöma om de används ändamålsenligt utifrån de mål som har utarbetats i samarbete mellan Socialstyrelsen och organisationerna. Uppdraget redovisades i augusti 2004.

Socialstyrelsens slutsatser var i korthet följande:

- Organisationerna använder bidraget till att uppfylla de mål som Socialstyrelsen och organisationerna kommit överens om. Resurserna används ur den aspekten ändamålsenligt, det vill säga till det de är avsedda för. Kvaliteten på ansökningarna och redovisningarna har ökat ytterligare sedan uppföljningen av 2002 års ansökningar.
- Det finns skäl att se över om bidraget kan bli mer flexibelt.
- Det är viktigt att det övergripande målet och syftet med statsbidraget klargörs.
- Det bör också klargöras vad som gäller när en verksamhet redovisar ett över- respektive ett underskott.
- Socialstyrelsen bör få möjlighet att granska de organisationer som får bidrag ur anslaget 16:4.
- Skrivningen i regleringsbrevet *i mån av behov* bör tas bort eftersom det i praktiken inte har någon betydelse.
- Skrivningen i regleringsbrevet bör ändras så att detta bidrag utbetalas som statsbidraget i form av organisationsstöd till handikapporganisationer det vill säga kvartalsvis i förskott utan rekvisition.
- Det finns skäl att överväga en indexuppräknning eller tydliggöra vilka verksamheter som bör minska eller öka.

Vissa av dessa förslag ledde till förändringar i regleringsbrevet för år 2005.

Bidragsgivningen till pensionärsorganisationer och anhörigorganisationer

Socialstyrelsen disponerar sedan många år anslaget för pensionärsorganisationer. Fem pensionärsorganisationer uppfyller villkoren för statsbidrag, vilka är: att vara rikstäckande, ha minst 30 000 medlemmar, vara öppen för alla pensionärer, vara partipolitiskt obunden samt att medlemskap i organisationen ska vara frivilligt.

Bidraget ges som grundbidrag och medlemsbidrag.

År 2003 ändrades förordningen som styr bidraget så att även organisationer med färre än 30 000 medlemmar eller som inte är rikstäckande kan få del av statsbidraget om det finns särskilda skäl. (Förordning (2003:752) om statsbidrag till pensionärsorganisationer). 2005 uppgår anslaget till 4 916 000 kr, varav högst 400 000 kr kan fördelas till organisationer med särskilda skäl.

Ingen utvärdering har gjorts av anslaget. Under senare år har möten anordnats med pensionärsorganisationerna för att informera och diskutera frågor som rör statsbidraget, bland annat när det gäller beräkning av antalet medlemmar och vad förordningsförändringarna kan få för konsekvenser.

Sedan 2004 disponerar Socialstyrelsen anslaget för anhörigorganisationer.

Bidraget ska användas för stöd till verksamhet som bedrivs av anhörigorganisationer inom äldreområdet och som verkar rikstäckande. Ingen förordning reglerar anslaget som 2005 uppgår till 1491 000 kr. Under 2004 anordnade Socialstyrelsen möte med de tre organisationer som erhöll bidrag ur anslaget. Huvudsakliga skälet var att diskutera kriterier för fördelning av anslaget.

I regelringsbrevet för 2005 förtydligades utgångspunkterna vid fördelning av detta anslag.

Entreprenader och köpta tjänster

Statistik från offentlig statistik, utförda tjänster

Insatser utförda av privata och ideella utförare har ökat i omfattning under senare år. Vi kan idag och i framtiden allt tydligare se en så kallad välfärds-mix som utanför Sveriges gränser är mycket vanlig. Svenska välfärdssamhället har i stor utsträckning under perioden 1960 fram till 1990 byggt på en stark offentlig sektor men situationen har delvis förändrats under 1990-talet och in på 2000-talet.

Skälen till denna förändring är flera men några är tydliga. Under 1990-talet försämrades den offentliga ekonomin samtidigt som behoven ständigt ökade till följd av en alltmer åldrande befolkning.

Samtidigt fanns starka strömningar om att öppna välfärdsutförandet till andra aktörer för att få ett bredare välfärdsutbud. Influenserna kom från andra länder och var mestadels politiskt styrda av inriktningar om mångfald och valfrihet. Man hade även börjat se på alternativa lösningar som kan ge andra insatser, andra värden som ibland även blev ekonomiskt mer fördelaktiga för samhället.

Från år 1993 till år 2000 skedde en fördubbling av andelen andra än offentliga utförare av välfärdstjänster (Trydegård). Variationen mellan kommuner är dock stor och 1999 var andelen andra utförare i drygt hälften av Sveriges kommuner mindre än 5 % medan den i tolv kommuner var mellan 20 och 30 procent (Trydegård). Variationen mellan olika delar av välfärdssektorn är också betydande, där inslaget av privata utförare är särskilt påtagligt inom äldreomsorgen.

Socialtjänsten köper idag tjänster från andra utförare för ca 15 miljarder, varav ca 2 miljarder från icke vinstgivande företag. Det motsvarar ca 12 procent (ca 2 procent icke vinstgivande) av kommunernas verksamhet. Som exempel finns det ca 26 000 anställda hos andra utförare än offentliga inom äldreomsorgen, varav ca 7000 hos icke vinstdrivande.

Ett annat exempel på en omfattande, och ökande, andel enskilda utförare återfinns inom den slutna missbrukarvården. Här motsvarar antalet vårdtygn i enskild regi år 2003 omkring 75 procent av det totala antalet.

Följande uppgifter går att utläsa av Socialstyrelsens statistik inom Socialtjänstområdet:

Område, enskild utförare	1999	2003
Missbruk, antal vårdygn	589 137	778 495
Barn/Unga, SoL-HVB, antal barn	1287	1756
Barn/Unga, LVU-HVB, antal barn	486	641
Äldre, personer beviljad hemtjänst	7676	11240
Äldre, personer i permanent boende	10833	14831
F-hinder, personer beviljad hemtjänst	793	1252
F-hinder, personer i permanent boende	1321	1323

Man kan av ovanstående siffror enkelt utläsa att antalet personer som fått insatser utförda av enskild, d v s privat vinstdrivande eller ideell utförare har ökat på alla områden under tidsperioden. Det finns flera skäl till denna ökning, några kan vara ideologiska (man vill öka mångfalden av producenter), kommunernas försämrade ekonomi (det blir billigare) eller höja kvaliteten (det blir bättre).

Vad som inte framgår av dessa siffror är de insatser från frivilligorganisationer och anhöriga och som inte registreras av den offentliga statistiken. Det kan röra sig om allt från nära personstöd i vardagen till informations-spridning och att öppna mötesplatser för enskilda och grupper som ibland befinner sig i en mycket utsatta social situation.

Proportionerna mellan olika utförare (privata och ideella) av välfärdstjänster som inte utförs i offentlig regi går dock inte att utläsa av nuvarande statistik. Ambitionen är att Socialstyrelsen skall söka att förbättra den offentliga statistiken tillsammans med kommunförbundet och i slutändan kommunerna. Enligt tidigare studier är andelen vård producerad av andra än kommuner starkt varierande över landet. Alternativa utförare återfinns företrädesvis i de större städerna (Johansson 2002).

Olika studier pekar på specifika effekter för både brukare (Sköndalsinstitutet), organisationer (Handelshögskolan) och samhället (Förvaltningshögskolan i Göteborg) av när ideella organisationer blir utförare av välfärdstjänster.

När det gäller *brukare* så kan dessa få möjlighet att erhålla stöd i andra former, när en ideell organisation utför tjänsten. Det kan innebära att insatsen utformas på annat sätt, man får ett annat bemötande, en annan utformning av det dagliga stödet och så vidare. Man möter förmodligen annan kompetens och personer med andra erfarenheter, vilket både kan vara positivt och negativt. Det kan även innebära att man kommer in i ett sammanhang och får möjlighet att få stöd även utanför den insats som för tillfället är aktuellt. Det kan i vissa fall innebära att man hänvisas till ett alternativ som man inte delar den ideologiska grunden med, vilket kan innebära svårigheter i vardagen.

För *organisationerna* kan det innebära både fördelar och nackdelar med att bli utförare av välfärdstjänster. Det kan naturligtvis innebära att man kan utföra tjänster i linje med den ideologiska grund som genomsyrar organisationen. Men det kan också innebära att organisationen får ge avkall på andra delar av sin verksamhet, exempelvis att driva intressepolitiskt arbete i förhållande till den offentliga instans som samtidigt ekonomiskt stöder verksamheten.

För *samhället/kommunerna* kan det innebära goda alternativ och i vissa fall nyskapande verksamheter när andra än det offentliga utför tjänsten. Det kan

uppstå mervärden för samhället både innehållsmässigt och ekonomiskt, då många utförare kan ha lägre kostnader bl.a. beroende på att det finns volontärer i verksamheten. Det finns dock på sikt en fara i att det offentliga överlåter allt mer till andra utförare. Den egna kompetensen och det egna utvecklingsarbetet kan på sikt försämrats då man kortsiktigt inte ser några egna direkta behov av rekrytering och kompetensutveckling.

Utvecklingen i riktning mot alternativa utförare förväntas fortsätta och snarare accelerera än avta. Vi kan se demografiskt att vårdbehoven kommer att öka. Andra krav på utförande kommer att ställas från nya grupper i vårt samhälle. Det kan gälla etniska gruppers särskilda krav på utformning av insatser inom barnomsorg, skola, stöd, boende och sysselsättning. Samtidigt blir gruppen som skall arbeta och ekonomiskt sörja för dessa ökade krav allt mindre i en framtid.

Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen

Socialstyrelsen genomförde 2004 en uppföljande studie om omfattningen av privata (kommersiella och ideella) utförare inom äldreomsorgen under åren 1999–2003. Enligt studien så ökade omfattningen både uttryckt i kostnader och sett till hur många äldre som fick vård hos privata vårdgivare. Privata entreprenörer erbjuder fler typer av insatser och verksamheten är alltmer geografiskt spridd. Idag finns både flera stora och fler små företag. Få kommuner omvandlar entreprenader till verksamhet i egen regi. Det är vanligare att man håller fast vid samma entreprenör än att man byter.

Kunskaperna om konsekvenserna av att konkurrensutsätta äldreomsorgen är fortfarande begränsade. Av kommunernas egen dokumentation framgår att det finns brister i uppföljningen, bland annat eftersom det inte finns något vedertaget system för att mäta kvalitet. Kunskapsgenomgången visar att det inte går att hitta några entydiga svar när det gäller skillnader mellan privat och offentlig driven äldrevård. De slutsatser som finns har ofta en svag empirisk underbyggnad. När det gäller kostnader skriver utredaren följande i avslutningen av sammanfattningen: ”Med reservation för att det finns brister i underlaget, tenderar ändå resultaten att peka mot att konkurrensutsättningen av äldreomsorgen inte medför lägre kostnader”.

Socialstyrelsens bidrag till kunskapsutveckling på området – en extern bedömning av inriktning och innehåll i och resultat av genomförda SoFri-studier

SoFri-sekretariatet har under de gångna åren initierat och genomfört studier med hjälp av utomstående forskare. Arbetena har vanligen haft karaktären av pilotstudier för att belysa vita fläckar, problematisera och fördjupa frågeställningar som rör Socialstyrelsens verksamhetsområde. Detta snarare än att ge uttömmande svar på komplexa frågor. Det senare får vara en uppgift för den vetenskapliga forskningen.

Socialstyrelsen gav i uppdrag åt ”Senter for Oppdragsforskning og Kunnskapsbaserte tjenester” vid Norges Idrettshogskole att göra en bedömning av merparten av studierna. Uppdraget har utförts av av Kari Steen-Johnsen och

Bernard Enjolras. Den här följande texten utgör sammanfattningen i den separat publicerade rapporten ”Gjennomgang og vurdering av 10 rapporter”, Socialstyrelsen 2005 I den fullständiga rapporten återfinns redogörelse för innehåll och de viktigaste resultaten i var och en av de 10 rapporter som granskats.

Här kan påpekas att föreliggande granskning inte tar upp alla rapporter som publicerats. Till ”de 10” kommer de i föregående text redovisade studierna om den socialt inriktade frivillighetens perspektiv på förändringar (Forsell) samt sociala frivilliga organisationer som kommunerna ser dem (Johansson).

De två huvudfrågor som tas upp i följande sammanfattning är: Vad säger rapporterna om de sociala organisationernas särart och vad vet man om styrningen av dem?

Frågan om de ideella organisationernas särart

Frågan om särart är central i forskningen om den ideella sektorn (Walzer 1992, Etzioni 1996). Ett viktigt skäl för detta är behovet att legitimera sektorns krav på ”beskyttelse” från offentlig och privat sektor. När det gäller ideella organisationer som verkar inom det sociala området tillkommer ytterligare en anledning att identifiera sektorns särart – behovet av att kunna värdera vilken roll dessa organisationer har som komplement eller alternativ till offentliga/privata leverantörer av sociala tjänster (Salamon 1993, St.meld.27 1997).

De tio rapporterna utgår inte från någon samlad teoretisk förståelse av vad som kan ses som särart för de ideella organisationerna, snarare handlar rapporterna om att kartlägga detta empiriskt.

I det följande kommer vi att utgå från tre typer av särart som i teoretisk litteratur ofta framhävs och som vi menar innefattar och ordnar de resultat som kommer fram i rapporterna. Samtidigt ger fokus på de tre typerna av särart möjlighet att peka på brister i kunskapsläget. Utifrån studier av Wollebaek, Selle och Lorentzen (2001) kan de ideella organisationernas särart knytas till följande tre punkter:

- tjänsteutbud med speciella kvaliter (service)
- tillskapandet av gemenskap/social integration (community)
- metoder för att främja demokrati och medborgar/brukarmedverkan (advocacy)

Ideella organisationer – vad betyder det för brukarna?

Av dessa tre roller är det den förstnämnda som de aktuella rapporterna lägger starkast vikt vid. Den mest centrala frågeställningen rör vilken betydelse det har för *brukarna* att det är ideella organisationer som står för tjänsterna. Utan att det på något ställe med övertygelse visas, verkar rapporterna ge en samlad bild av att det har viss betydelse att tjänsterna tillhandahålls av en ideell organisation.

Rapporten *Möten* är den som går mest in på detta. Byggt på deltagande observation dras slutsatsen att när verksamheten bedrivs av en ideell organi-

sation är det möjligt att skapa vardagliga sociala situationer och därigenom upprätthålla mer jämbördiga relationer mellan brukare och personal.

Också rapporten *Frivilligorganisationer som uppdragstagare* handlar om brukarnas upplevelser av verksamheten, men slutsatsen är att innehållet och kvaliteten på tjänsterna är viktigare än vem som står för verksamheten. Samtidigt har den ideologiska grunden för organisationen betydelse genom att skapa en särskild atmosfär, idealism och möjlighet till medverkan

Medan de två nämnda rapporterna fokuserar på brukarupplevelser, tar rapporten *Offentlig sektor, näringsliv eller ideell regi* upp ett bredare spektrum av möjliga särdrag. Det framhålls att organisationens "hemvist" har konsekvenser för behandling och eftervård av missbrukare, därför att religion/filosofi kan integreras tydligare i behandlingen och att de ideella organisationerna kan tillhandahålla sociala sammanhang och nätverk efter behandlingen (denna sistnämnda poäng framhålls i viss mån också i de tidigare nämnda rapporterna). Vidare tar man upp särdrag vad gäller ekonomi/resursanvändning samt klientgrupper och pekar på att ideella organisationer har en tendens till lägre personallöner och lägre klientavgifter än vad offentliga respektive privata utförare har. Vad angår klientgrupper framhålls att vissa typer av klienter (t ex de med "konfrontationer" bakom sig eller de som har social status) inte söker sig till den offentliga vården. I rapporten diskuteras mindre huruvida valfriheten är reell mot bakgrund av tillgång till information och faktiska lokala valmöjligheter.

I rapporten *Frivilligorganisationer som uppdragstagare*, som baserar sig på brukarintervjuer, icke organisationsintervjuer, antyds emellertid att den faktiska valfriheten är begränsad.

En sista rapport som bör nämnas när det gäller särart i de ideella organisationernas utbud är *Kompetens i de sociala professionerna*. Detta är en pilotstudie som i första hand provar ut verktyg för kartläggning av kompetens. En uppenbar tentativ iakttagelse är att anställda i den ideella sektorn har något lägre formell kompetens än anställda inom de båda andra sektorerna.

Antydda slutsatser

Ett genomgående drag när det gäller de ovannämnda rapporterna är att de slutsatser som dras är försiktiga och mer antydda än bestämda. Anledningen till detta är, som det hävdas, att kunskapen om fältet generellt sett är begränsad och att studierna i sig är av begränsad omfattning. Mot denna synpunkt skulle kunna hävdas att med en annan teoretisk systematik och/eller genom en annan design av studierna skulle det vara möjligt att göra mer genomarbetade konklusioner.

Rapporten *Offentlig sektor, näringsliv eller ideell regi* utmärker sig genom att där görs ett systematiskt urval av organisationer som arbetar mot missbruk: offentliga, vinstdrivande (marknadsbaserade), ideella och enskilda. Detta urval gör det möjligt att få perspektiv på resultaten av verksamhet i de ideella organisationernas regi och se dem i ett sammanhang. Därmed är det också möjligt att påbörja en diskussion om vilka egenskaper i de frivilliga organisationernas verksamhet som skapar särart genom att man kan jämföra med samma egenskaper i andra organisationer. Som vi senare ska komma tillbaka till förefaller jämförelser med organisationer som verkar inom sam-

ma områden, men med olika ägarformer vara ett viktigt framtida forskningsområde. Inte minst genom att de bidrar till att synliggöra de ideella organisationerna.

För övrigt påpekas frånvaron av kriterier för systematisering i flera rapporter och två av rapporterna: *Socialt inriktade barn- och ungdomsorganisationer* och *Socialt inriktade organisationer som arbetar mot missbruk* har som ett delmål att göra sådana systematiseringar/översikter inom respektive fält. Sistnämnda rapport bygger sin systematisering på förstnämnda och föreslår att organisationerna kategoriseras i förhållande till sex variabler: syn på missbruk, målgrupper, kön och etnicitet, verksamhetens art, finansiering samt struktur/organisation. Systematiseringen har den fördelen att den täcker många olika sidor av organisationernas verksamhet, men den nackdelen att den har lite förklaringsvärde vad gäller särdrag i organisationernas verksamhet. I båda rapporterna används den för att skapa en struktur för rena beskrivningar av organisationerna och inte för att förklara deras särprägel. För att detta skulle varit möjligt hade man behövt göra ett urval av organisationer som varierade systematiskt i förhållande till de nämnda variablerna. En annan möjlig användning av variablerna skulle kunna vara att teckna en karta över fältet, t ex inom missbrukarvården – ”vilka slags organisationer är tunga aktörer?”, ”vilka typer av variabler har en tendens att sammanfalla?”. Som det nu ser ut ger rapporterna lite kunskap om hur det ideella organisationsfältet ser ut och lite kunskap om vilka faktorer som ligger bakom organisationernas särprägel. För att komma vidare med detta bör alltså urvalet diskuteras och göras mer systematiskt.

Värdeskapande nätverk – för vem?

När det gäller de två andra typerna av potentiella ”roller” som vi har identifierat för de ideella organisationerna – ”skapa social integration” och ”främja demokrati” – är dessa i mindre grad belysta i rapporterna. Detta kan vara naturligt med tanke på att det är Socialstyrelsen som finansierat forskningen och verkets förhållande till de ideella organisationerna ju först och främst handlar om organisationernas roll som tjänsteproducent. Samtidigt framstår de andra rollerna som viktiga för den argumentation som förs i en del av rapporterna och som knyts till den särart som potentiellt kan hotas av alltför stark involvering i offentligt finansierad tjänsteproduktion.

Ett exempel är rapporten *Offentlig sektor, näringsliv, eller ideell regi*, som i slutkapitlet argumenterar för mer nyanserade och sammansatta evalueringsformer vad gäller ideella organisationer. Man hävdar att särbehandling är nödvändig om man vill granska den mångfald som ideella sektorn tillför inom området för sociala tjänster. Samtidigt pekar man på att sektorn kan ”fylla ett antal funktioner i samhället: röst – eller lobbyfunktion, tjänsteproduktion, social integration att skapa och stärka människors identitet samt fungera som en frizon”. Vidare utvecklas här idén om ideella organisationer som värdeskapande nätverk som står för en annan typ av tänkande och förståelse.

Varken i denna eller i de andra rapporterna gör man en värdering av hur dessa nätverk fungerar och för vem. Undantag är rapporten *Genus och civilsamhälle* som fokuserar både på kopplingen mellan genus, socioekonomisk

status och deltagande i det civila samhällets organisationer och på olikheter i roller och inflytande bland kvinnor och män i dessa organisationer. En allmän slutsats är att trots att kvinnliga frivilliga i de ideella organisationerna är klart resursstarka innehar de mindre inflytelserika positioner än männen. Därmed pekar rapporten på att de ideella organisationernas roll som arenor för integration och som kanaler på påverkan är sammansatt och inte utan vidare tillgänglig alla slags medborgare på samma villkor.

Integration och medverkan

Självklart är det också möjligt att avgränsa frågorna om integration och medverkan till att gälla brukare av de tjänster som organisationerna tillhandahåller. Frågan om integration berörs bland annat i rapporten *Möten*, där man pekar på de jämbördiga relationer som uppstår i anslutning till två ideella organisationers ”öppna mötesplatser” för missbrukare. När man pekar på möjligheterna till deltagande i sociala nätverk efter avslutad behandling handlar detta också om de ideella organisationernas förmåga att skapa integration som en del i att tillhandahålla sociala tjänster. Detta framhävs t ex i rapporterna *Offentlig sektor, näringsliv eller ideell regi* och *Frivilligorganisationer som uppdragstagare*. I sistnämnda rapport visas också att de intervjuade brukarna menar sig ha större möjligheter att medverka i utformningen av det egna behandlingsutbudet i verksamhet som drivs av ideella organisationer än i andra sammanhang.

Sammantaget framstår frågan om de ideella organisationernas roll som arenor för integration och som kanaler för medverkan/påverkan som relativt lite belysta i de granskade rapporterna. Man kan ställa sig frågan om dessa aspekter är viktiga eller om huvudfokus bör ligga på själva tjänsterna i framtida forskningsinsatser. Några skäl för att utforska de ideella organisationernas roll i bredare sammanhang är: 1) att det är nödvändigt för att förstå deras särart när det gäller att tillhandahålla sociala tjänster, 2) att särskilt rollen som kanal för klient- och patientmedverkan används för att legitimera särbehandling i förhållande till offentliga myndigheter och 3) att gjorda analyser, som *Genus och civilsamhälle*, antyder att de ideella organisationerna inte är lika goda språkrör för alla delar av befolkningen.

En möjlig strategi för detta bredare angreppssätt är att göra systematiska urval bland organisationer som verkar inom samma fält och att integrera organisationernas olika roller och sambandet mellan dessa roller i analysen. Brukarnas upplevelser av integration och medverkan bör utforskas mer på djupet och kopplas starkare till organisationens särart och specifika verksamhet.

Frågan om offentlig styrning av ideella organisationer

Liksom under föregående problemställning vill vi också här introducera en kategorisering under vilken rapporterna kan inordnas. Grovt sett kan frågor om hur ideella organisationer fungerar som verktyg för offentlig styrning delas in i frågor om medel och resultat. Vi ställer frågor om vad de granskade rapporterna säger om:

- vilka ”policy-metoder” som används gentemot ideella organisationer

Vilka effekter dessa metoder har i förhållande till:

- organisationens särart
- de tjänster som organisationen erbjuder
- brukare av tjänsterna

Offentliga bidrag till ideella organisationer utgör ett sammansatt fält eftersom bidrag utgår från såväl statlig som regional och kommunal nivå och eftersom det sociala fältet består av olika delområden som dessutom till en del kan vara odefinierade. Fyra av de granskade rapporterna behandlar frågan om offentlig styrning, antingen från metod- eller effektsidan. Rapporterna är:

- *Staten och det civila samhället. Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer.*
- *Stöd eller styrning? En utvärdering av statsbidragsmodellen till ideella organisationer inom det sociala området*
- *Sociala ideella organisationer som kommunerna ser dem*
- *Frivilligorganisationer som uppdragstagare. Vad betyder det för brukarna?*

Styrande samarbetsformer

Frågan om offentliga styrningsmedel/modeller behandlas på den mest övergripande nivån i den förstnämnda rapporten. Författarna söker systematisera statens förhållande till de ideella organisationerna utefter dimensionerna ”autonomi-integration” och ”existens-aktivitet”. Även om offentlig förvaltning ses som präglad av ”blinda styrningssystem” (New Public Management) framhålls det alltså att förhållandet till de ideella organisationerna skiljer sig åt och varierar i förhållande till organisationernas egen historia/karakteristika och till de områden som organisationerna verkar inom. Rapporten ger emellertid inga detaljerade beskrivningar av de styrningsmodeller som används, utan fokuserar på den bakomliggande förståelsen.

De två rapporter som tar upp den kommunala nivån: *Sociala ideella organisationer som kommunerna ser dem* och *Frivilligorganisationer som uppdragstagare* är något mer konkreta. Den förstnämnda baseras på en enkätundersökning som gått ut till alla svenska kommuner och kartlägger samarbetsformerna mellan kommunerna och de ideella organisationerna. Här skiljs mellan generellt organisationsstöd å ena sidan och mer styrande samarbetsformer som entreprenader, avtalsbundet samarbete och öronmärkta bidrag å den andra. Dessa styrande samarbetsformer ökar i omfattning, men mer i stora än i mindre kommuner. Likväl förefaller inte det generella stödet att försvagas i någon betydande omfattning.

Rapporten *Frivilligorganisationer som uppdragstagare* går närmare in på uppdragsrelationernas karaktär genom att göra case-studier i två utvalda kommuner. Här skiljer man på ”kommunal entreprenad”, där kommunen står som ansvarig för tjänsterna och ”bidrag”, där den ideella organisationen är

ansvarig och där privaträttsliga regler därmed gäller. Emellertid visar de två ”casen” exempel på mellanformer och gråzoner mellan avtalsformerna.

Ökade styrningsambitioner

Sammanfattningsvis pekar de tre rapporterna på ökade offentliga styrningsambitioner både på kommunal och statlig nivå. De sociala ideella organisationerna släpps också in på några av välfärdsstatens kärnområden, men utan att detta går ut över rollen som ”komplement”. De två rapporter som behandlar den kommunala nivån pekar på att styrningsformerna är varierande och präglade av oklarheter. Detta försvårar stora kvantitativa kartläggningar genom att de faktiska samarbetsformerna kan vara svåra att fånga i ett frågeformulär. Dessutom sköts relationerna med de ideella organisationerna av olika enheter i den kommunala förvaltningen, något som gör det svårt att få en helhetsbild. Vi vill därför föreslå att man arbetar mer strategiskt undersökande för att få kunskap om och användbara begrepp för möjliga samarbetsformer innan man använder dessa i större kartläggningar.

Vad betyder styrningen?

När det gäller *effekterna* av offentlig styrning av ideella organisationer ger rapporterna en del ledtrådar. I rapporten *Staten och civilsamhället* går man inte konkret in på detta, men hävdar att New Public Management innebär en offentlig hållning till civilsamhället som inte erkänner dess särart och som därmed kan leda till att denna särart förbises.

I rapporten *Stöd eller styrning?* görs däremot mottagarorganisationernas upplevelse av påtvingad anpassning till en huvudfråga. Baserat på en enkät som gått ut till alla socialt inriktade organisationer som fått bidrag av Socialstyrelsen blir slutsatsen att organisationerna i liten utsträckning upplever statlig styrning som illegitim, och att den inte heller medför några interna organisatoriska förändringar. I viss utsträckning upplevs ”rapporterings-verktygen” som nyttiga också för organisationens egen verksamhet. Frågetecknen sätts dock för kraven på långsiktiga planer, eftersom dessa kan gå på tvärs emot demokratiska processer och arbetsformer i organisationerna.

Frågan om hur den offentliga styrningen påverkar tjänsternas utformning är lite belyst i rapporterna. Konklusionen i rapporten *Stöd eller styrning* är att även om offentlig finansiering kan påverka strategiska vägval i organisationen, så förändras inte grundläggande mål och värden. Frågan om hur organisationernas utförande av sociala tjänster påverkas besvaras inte och i rapporten framhålls att vidare forskning om detta är angelägen.

Rapporten *Sociala ideella organisationer – som kommunerna ser dem* tar också upp frågan om styrning och tjänster genom att peka på att ideella organisationer i ökad utsträckning ”inbjuds” att verka inom nya välfärdsområden. Emellertid görs ingen analys av vilka drivkrafter och insatser som har medfört att organisationerna vill engagera sig på dessa nya områden.

Samma rapport tar också upp frågan om förhållandet mellan offentlig styrning och effekter för brukarna. För det första dryftas frågan om rättsäkerhet för brukarna i förhållande till olika samarbetsformer mellan kommunen och den ideella organisationen. Det påpekas att bruket av ”bidrag” som avtalsform medför att privaträttsliga regler gäller, något som medför försvagad

rättssäkerhet. Dessutom skapar de många mellanformerna gråzoner när det gäller frågor om rättssäkerhet. Den andra frågan som tas upp i rapporten är vilken valfrihet som förekomsten av ideella organisationer som utförare av sociala tjänster egentligen innebär för brukarna. Å ena sidan betyder stöd till sådana organisationer att alternativ till offentliga tjänster kan tillhandahållas. Å andra sidan är reella val beroende av vilken information och vilka regler och rutiner som ligger till grund för brukarens val av behandling. Slutsatsen i rapporten är att en verklig kartläggning av konsekvenser för brukarna av offentlig styrning kräver både en kartläggning av kommunernas olika strategier/politik vad gäller inköp av tjänster och komparativa brukarstudier – både mellan olika typer av organisationer och olika brukargrupper. Det verkar, som vi ser det, vara en klok strategi.

En kort summering av dessa tio rapporter ger vid handen att deras starkaste sidor är att ge goda ”enkeltanalyser” av ideella organisationer som utförare av tjänster. Tonvikten ligger alltså på organisationernas särart och på deras funktion som producenter av sociala tjänster – men inte på deras övriga funktioner. Sammantaget ger rapporterna relativt sett mindre kunskap om offentlig politik gentemot sociala ideella organisationer och konsekvenserna av denna.

Intern och extern kommunikation

Socialstyrelsens årliga konferenser

SoFri-sekretariatet har efter sin tillkomst 2001 sökt olika vägar att sprida kunskap om vad som pågår inom den ideella sektorn. Det ingår i sekretariatets uppdrag att sprida kunskap såväl internt som externt. Efter samtal med olika frivilligorganisationer och myndigheter framkom ett tydligt behov att anordna en rikskonferens som samlade de frågor som var aktuella för sektorn. Under en period av tio år hade inte anordnats någon samlad konferens som beskrivit den frivilliga sektorns betydelse inom det sociala området. 1992 anordnade frivilligorganisationerna (Röda Korset med flera) den senaste konferensen. Då fanns det stor skepsis i debatten till att släppa in ideellt arbete i vård och omsorg. 2001 var situationen en annan och SoFri-sekretariatet bestämde att i februari 2002 anordna en konferens under temat *”Vart bär det hän – är det frivilligt?”* Konferensprogrammet hade rubriker som Frivilligt socialt arbete under 1990-talet, Spelar ideella någon roll inom välfärden, Spelar det någon roll vem som utför och Vart bär det hän.

Utan någon större annonsering fylldes Norra Latin av ca 350 deltagare, främst representanter från den ideella sektorn.

Med erfarenheter från konferensen 2002 bestämde sekretariatet att även fortsättningsvis anordna en årlig konferens om den ideella sektorn. Inför 2003 skedde viss samverkan med Forum för frivilligt socialt arbete när det gällde planering av konferensen. Konferensen 2003 hölls i februari och fyllde Norra Latin. Fortfarande kom de flesta deltagarna från den ideella sektorn, men med ett ökat deltagande från kommuner, forskning och andra myndigheter. Temat för konferensen 2003 var *”Statens bästa vän? den sociala ideella sektorns roll i ett internationellt och svenskt perspektiv”*. Denna gång diskuterades utvecklingen i Sverige mot en relief av internationella utblickar och en utgångspunkt var relationen mellan det offentliga och det ideella.

Konferensen i mars 2004 hade temat *”Staten, ideella organisationer eller du själv – Vem står för välfärden i framtiden?”*. Viss samverkan i planeringen gjordes med Forum för frivilligt socialt arbete och återigen fylldes Norra Latin. En av de slutsatser som kunde dras vid konferensen var att förhållandet mellan staten och olika aktörer och intressegrupper i samhället när det gäller att bygga och vårda välfärden inte är statisk. Den måste hela tiden omdefinieras och omförhandlas i relation till de samhällsförändringar som sker och nya förutsättningar. Vid denna konferens gjordes en utvärdering av värdet av konferensen och behov av fortsatta konferenser. Konferensen fick i huvudsak mycket gott ”betyg” och stöd gavs till att fortsätta med årliga konferenser.

Rubriken för 2005 års konferens är *”Fria viljor lyfter Sverige”*. Det handlar om det frivilliga arbetets uppgift, innehåll och värde i dag och i framtiden. Programmet har arbetats fram tillsammans med en arbetsgrupp som brett representerar den ideella sektorn

Samtliga fyra hittills genomförda konferenser finns dokumenterade.

Information och samarbete

Som en del av att sprida kunskap har SoFri-sekretariatet anordnat seminarier runt olika teman eller aktuella rapporter. Till dessa seminarier har huvudsakligen inbjudits representanter från frivilligsektorn och från Socialstyrelsen. Exempel på seminarierubriker är:

- ”Kyrkans roll inom välfärden– i Sverige och i andra länder”
- ”Självhjälpsgrupper i Sverige”
- ”Föreningslivet i Sverige – välfärd, socialt kapital, demokratiskola”
- ”Socialt inriktade organisationer som arbetar mot missbruk– vilka är de,
- vad gör de och vad vet forskarna? ”,
- ”Möten i den sociala frivilligsektorn”
- ”Staten och det civila samhället”

Seminarierna har varit uppskattade då man i en mindre grupp (25–50 personer) fått möjlighet att fördjupa kunskap inom ett begränsat område. Denna form av möten kommer att fortgå, utifrån aktuella teman eller rapporter.

Besök och konferenser.

För att skaffa ytterligare information, men även knyta kontakter och sprida information, har SoFri-sekretariatet besökt och fått besök från kommuner, träffat myndigheter och forskare samt deltagit i konferenser och möten i såväl Sverige som utomlands. Exempelvis har överläggningar skett med kommunerna Uppsala, Sundbyberg, Tyresö, Stockholm, Göteborg och Malmö. Där har frågor om samverkan mellan kommuner och frivilligorganisationer varit ett ämne som diskuterats men även frågor om system för bidragsgivning och annat som berör området.

Sekretariatet har även besökt de nordiska länderna och England för att diskutera och informera om den ideella sektorns roll inom respektive välfärdssystem.

stem, drivkrafter och stöd från de olika ländernas regeringar och motsvarande myndigheter. Vilken forskning som etablerats och vilka fördelar och nackdelar som man ser på den utveckling som sker är också frågor som har diskuterats.

När det gäller myndigheter har möten anordnats med Kriminalvårdsstyrelsen, BRÅ, Folkhälsoinstitutet, Ungdomsstyrelsen, SIDA, SCB, berörda departement, länsstyrelser och Svenska kommunförbundet. Frågor som har avhandlats har gällt Socialstyrelsens roll, den ideella sektorns roll och vad olika myndigheter gör och vilka former för kontakter har man med organisationer. Andra frågor som varit föremål för diskussion och överläggning har gällt den offentliga statistikens omfattning och utformning samt den statliga bidragsgivningen.

SoFri har under åren haft kontakt olika forskare och forskningsgrupper. Det har främst varit forskare som har haft något särskilt uppdrag för sekretariatet. Men sekretariatet har även haft möten och kontakt med svenska och nordiska forskningsnätverk, bl.a. universiteten i Stockholm, Göteborg, Umeå, Linköping och Örebro. Vidare har täta kontakter ägt rum med Handelshögskolan i Stockholm och med Sköndalsinstitutets forskningsavdelning..

När det gäller möten och konferenser så kan nämnas konferenser om Social ekonomi i Östersund och Gävle, mässan Sverige mot narkotika, Arbetsgivarealliansen om ideella utförare, Socionomdagarna, HSO- konferenser om villkoren och stödet till personer med funktionshinder. Härtill kommer internationella konferenser kring temat "Partnerships and social responsibility in the new economy" (Köpenhamn) samt "Social inclusion in Europe" (Dublin och Oslo). Senast medverkade medarbetare vid SoFri i en EU-konferens under rubriken "Eurofestation – Invitational Conference on volunteering: Policies, Partnerships and Participation" (Maastricht).

Samarbete mellan myndigheter

SoFri-sekretariatet har etablerat ett samarbete med enskilda myndigheter i myndighetsspecifika frågor, exempelvis med Kriminalvårdsstyrelsen när det gäller deras stöd till organisationer som även får stöd från Socialstyrelsen, eller Statens Folkhälsoinstitut av samma skäl.

Sekretariatet har även etablerat ett gemensamt forum, nätverk, med de myndigheter som har liknande uppgifter gentemot den ideella sektorn. Nätverket har träffats vid några tillfällen för att diskutera gemensamma frågor och lära av varandras erfarenheter. Delar av nätverket har även agerat gemensamt vid Folkrorelseforums stora konferens.

Besök hos och av organisationer

SoFri-sekretariatet har många kontakter med huvudsakligen de organisationer som verkar inom Socialstyrelsens område. Det rör sig om allt från telefonkontakter i speciella frågor till överläggningar/besök hos organisationer och särskilda "uppvaktningar" av myndigheten. Sekretariatet ser dessa möten med organisationer som mycket angelägna och värdefull information kan ges ömsesidigt. Det är ett komplement till den information som ges i de ansökningar, verksamhetsberättelser och annat skriftligt material som SoFri-sekretariatet regelbundet tar del av. Sekretariatet har som ambition att försöka

få med fler personer från olika sakenheter inom styrelsen vid dessa organisationsbesök, men det har ofta varit svårt att få still stånd. Huruvida detta beror på tidsbrist eller bristande intresse för saken må vara osagt.

Vidare är ambitionen att sekretariatet alltid finns med då uppvaktning sker på myndigheten.

Utslaget över åren har sekretariatet förutom telefonsamtal och andra informella kontakter haft i snitt ett organisationsmöte i veckan.

Klientens ställning, samarbetsformer med frivilligorganisationer

Socialstyrelsen har sedan många år olika kontakter med frivilligorganisationer inom myndighetens ansvarsområde. Dessa kontakter sker och har skett av flera skäl, skäl som handlar om ömsesidigt informationsutbyte, skäl som hör samman med de bidrag som myndigheten har att fördela eller uppvaktningar då någon organisation vill framföra synpunkter eller kritik.

De organisationer som under åren varit aktuella har varit handikapporganisationer, pensionärsorganisationer och organisationer som arbetar inom områdena droger, våld mot kvinnor och utsatta barn och deras familjer samt anhörigorganisationer.

Formerna för kontakter har varit allt från möten med enskilda organisationer, till möten med grupper av organisationer av tillfällig eller mer fast form (t ex Handikappnämnden). Organisatoriskt har huvudansvar för frågor och kontakter med frivilligorganisationer haft olika lösningar, oftast kopplat till hantering av bidrag. SoFri-sekretariatet har under de senaste åren haft huvuddelen av dessa kontakter.

SoFri-sekretariatet har genomfört två enkäter inom myndigheten för att få en bättre uppfattning om kontakterna med frivilligorganisationer. Den ena genomfördes i mars 2001 och den andra i oktober 2002. Det är inga större skillnader i svaren mellan de bägge frågetillfällena.

Svaren visar att Socialstyrelsen haft någon form av organiserad kontakt med drygt 50-tal organisationer i enskilda projekt eller aktiviteter. Därutöver har Socialstyrelsen haft kontakt med ytterligare ett antal organisationer enbart i verkets fasta råd, nämnder och grupper. En del av organisationerna är representerade i såväl de fasta grupperna som i ett eller flera enskilda projekt eller aktiviteter. Totalt omspannar Socialstyrelsens kontaktnät ca 130 organisationer.

I den granskning som gjordes av en särskild brukargrupp år 2000 framfördes kritik på hur Socialstyrelsen tillämpade pka-perspektivet (patient-/klient-/anhörigperspektivet) i sitt arbete. Denna kritik konkretiserades ytterligare i det arbete som under åren 2001–2004 utfördes av projektet ”Individperspektivet i Socialstyrelsens arbete” och projektet avslutades med en rad förslag till förbättringar. Även genom SoFri-sekretariatets arbete har det framkommit skäl till att vidareutveckla samarbetsformerna mellan Socialstyrelsen och frivilligorganisationer.

Utifrån ett särskilt beslut i samband med att projektet ”Individperspektivet i Socialstyrelsens arbete” avslutades år 2004 gavs följande uppdrag till SoFri-sekretariatet:

En modell tas fram för vad man bör tänka på när man planerar samråd eller medverkan från frivilligorganisationer eller andra representanter för patienter, klienter, brukare, närstående etc.

Med uppdraget som utgångspunkt har SoFri-sekretariatet bland annat vid flera tillfällen fört samtal med representanter för de paraplyorganisationer (sammanslutning av ett antal organisationer) som sekretariatet har kontakter med. SoFri-sekretariatet har därefter i en särskild PM till Socialstyrelsens ledning lämnat följande förslag till förbättringar:

- bibehåll nuvarande fasta former för samverkan med frivilligorganisationer
- när det gäller samverkan av mer avgränsad art, remisser, arbetsgrupper, referensgrupper eller olika former av dialoger med frivilligorganisationer kan SoFri-sekretariatet eller annan instans på myndigheten vara behjälplig. Från den enhet/projekt eller motsvarande som önskar medverkande från brukarorganisationer är följande viktigt:
- redogör för vad arbetet skall resultera i
- ange tydligt syftet för medverkan från brukarorganisationen
- redogör vilken kunskap, vilket kunskapsområde som man vill ha brukarrepresentanter från
- ange vem som ansvarar för arbetet och vilka övriga som medverkar
- redovisa tidsplan för arbetet och uppskattat antal möten där organisationerna skall medverka

Det är av vikt att organisationerna ges möjlighet till medverkan i ett tidigt skede av den planerade insatsen. Enheten/projektet eller motsvarande framför formellt ett önskemål att paraplyorganisationerna utser en eller flera representanter.

Eftersom inte alla organisationer ingår i någon paraplyorganisation kan man i vissa särskilda fall direkt vända sig till dessa organisationer. SoFri-sekretariatet har uppgifter på vilka organisationer som ingår i respektive paraplyorganisation.

Modellen utvärderas efter två år och en uppföljande enkät om samarbetet med organisationer görs på Socialstyrelsen.

Nyhetsbrev

För att ytterligare utveckla, förbättra informationsspridningen runt den ideella sektorn har SoFri-sekretariatet under 2004 startat ett nyhetsbrev, SoFri-nytt. Nyhetsbrevet har stor spridning till de frivilligorganisationer som har kontakt med Socialstyrelsen, till samtliga kommuner, till forskning och andra myndigheter samt till övriga som till myndigheten på olika sätt visat intresse av den ideella sektorn. Nyhetsbrevet ger exempel på samverkan mellan frivilligsektorn och kommuner, ger aktuell information om bidragsgivning, belyser olika utvecklingstendenser inom området samt presenterar aktuella utredningar, rapporter och forskning. Nyhetsbrevet utkommer med tre nummer per år.

Webbplats

Sekretariatets ingång från Socialstyrelsens hemsida har sedan starten 2000 utvecklats, blivit mer informativ och fått mer bredd. Vårt mål är och har varit att på ett användarvänligt och pedagogiskt sätt nå ut till våra intressenter med både information, vägledning och nyheter. Några av de saker man kan ta del av är publicerade rapporter och Socialstyrelsens förhållande och syn på den ideella sektorn.

Förbättrad statistik?

En viktig förutsättning för att kunna beskriva den ideella sektorn idag och utveckling över tiden är tillgång till en fullgod statistik. Sköndalsinstitutet har gjort flera stora befolkningsstudier som visat på medborgarens insatser och engagemang inom den ideella sektorn och har för närvarande regeringens uppdrag att göra en ny undersökning som skall redovisas till regeringen 2005. Annan statistik finns om antal organisationer och antal medlemmar som engageras liksom för delar av verksamheten antal aktiviteter etc.

För den del av ideella sektorns verksamhet som bedrivs form av uppdrag och entreprenader (utförare) har Socialstyrelsen inom ramen av sin insatsstatistik enbart uppgifter om utföraren är ”offentlig” eller ”enskild”. Tyvärr omfattar ”enskild” i detta sammanhang såväl ”ideell” som ”kommersiell” utförare. LSS-statistiken saknar helt uppdelning.

SoFri-sekretariatet har av den anledningen tillsammans med Socialtjänst-avdelningens statistikenhet under flera år diskuterat dessa brister med representanter från Svenska kommunförbundet.

Vetenskapliga råd

SoFri-sekretariatet har till sin verksamhet knutit två vetenskapliga råd, professorn och chefen för Sköndalsinstitutets forskningsavdelning Lars Svedberg och docenten och forskningschefen på Handelshögskolan i Stockholm-Filip Wijkström. Bägge har lång erfarenhet från, kunskap om och intresse av den ideella sektorn och är sekretariatet behjälplig på olika sätt. Regelbundna möten sker under året då aktuella rapporter, utredningar och annan utveckling diskuteras. Råden granskar även arbeten som görs på sekretariatet, leder seminarier och konferenser på sekretariatets initiativ.

Spelar vi någon roll – röster om Socialstyrelsens roll och betydelse nu och framtiden

Fyra år med SoFri, ett sekretariat inom Socialstyrelsen för att hantera statsbidrag till frivilligorganisationerna, stimulera utveckling av kunskap och kommunernas samverkan med ideella sektorn – har omgivningen märkt någon skillnad? Är SoFri på rätt väg? Finns det kritik? Vad står på önskelistan? Det var frågor som i december 2004 ställdes till några nyckelpersoner som representerar ideella organisationer, stat och kommun.

Visst har sekretariatets arbete gjort skillnad – mer uppmärksamhet på den ideella sektorn, mer kunskap, mer dialog. Socialstyrelsen har blivit tydligare i kontakterna med frivilligsektorn. Sekretariatet har haft en betydelse för att

stimulera och lyfta fram forskningen på området. De årliga konferenserna har blivit en mötesplats som skapar dialog mellan staten, kommunerna och den ideella sektorn. Men lika samstämmiga som de intervjuade är om Socialstyrelsens roll för utvecklingen när det gäller den ideella sektorns betydelse inom vård och omsorg, lika uppenbart blir det att förväntningarna ibland går isär och inte alltid går att förena. Större tydlighet från statens sida när det gäller villkoren för bidragsgivningen välkomnas – och efterlyses. Men hur mycket styrning ska det vara? Hur nära bör relationen vara mellan organisationerna och staten? Ska Socialstyrelsen vara tillskyndare för den ideella sektorn i samhällsdebatten och i förhållande till kommuner, riksdag och regering? Och var finns könsperspektivet i bidragsgivning och forskning? Sammantaget får SoFri ett mycket gott betyg i intervjuerna – och en del konkreta förslag.

De intervjuade är Sofia Modigh i IOGT/NTO (Nykterhetsrörelsen), Berndt Nilsson i HSO (Handikapprörelsens samarbetsorganisation), Janna Olzon i Makalösa Föräldrar, Jan Ström i Ideell Arena, Margareta Magnusson i Uppsala kommun, Jan-Håkan Hansson i IMS (Institutet för metodutveckling inom socialt arbete, Socialstyrelsen) och Marie Ericsson, som arbetar med folkrörelsefrågor vid justitiedepartementet.

Den ideella sektorns särart och betydelse har lyfts fram

En av SoFris viktigaste insatser, som alla intervjuade tar upp, är att ha fört upp den ideella sektorn på dagordningen. Jan-Håkan Hansson menar t.ex. att SoFri medverkat till en större medvetenhet om de ideella organisationernas betydelse inom välfärdsområdet, och statens beroende av dem – och vice versa. På departement och hos myndigheter på statlig och kommunal nivå har insikten ökat om den ideella sektorns roll, möjligheter och potential. Det har också stärkt självförståelsen och identiteten hos ledning och anställda inom de ideella organisationerna. Forskningen har visat att hypotesen om att välfärdsstaten skulle minska medborgarnas engagemang inte besannades – det ideella arbetet är lika betydelsefullt här som i andra länder.

– Jag ser Socialstyrelsen som den ideella sektorns beskyddare. Sekretariatet och dess arbete är ett sätt att institutionalisera respekten för den ideella sektorns egenart, säger Sofia Modigh. Medan det offentliga och näringslivet har tydliga identiteter och åtnjuter allas respekt, har den ideella sektorn inte haft lika tydliga kännetecken eller klara relationer, varken till det offentliga eller privata. Detta med identitet är viktigt, för Sofia menar att det ibland finns en tendens hos den ideella sektorn att sträva efter att bli mer lik myndigheter eller näringslivet, i stället för att bli mer medveten om sin egen särart.

Att enheten i sig är en ansats till uppvärdering av frivilligorganisationernas roll, menar också Janna Olzon. Men hon vill gärna gå längre, och föreslår ett referensråd eller liknande, med regelbundna träffar för att SoFri ska få aktuell kunskap om frivilligverksamheten.

Margareta Magnusson säger att det inte kan nog betonas hur viktigt området är, och att det är bra att det finns en enhet som direkt belyser och lyfter frågorna.

En ökad medvetenhet om den ideella sektorns betydelse behövs också för att det finns en okunskap om folkrörelsernas historia, menar Marie Ericsson. Många tar fackföreningsrörelsen, hyresgäströrelsen, livräddningssällskap, kyrkliga organisationer etc. för självklara, och ser dem nästan som institutioner, utan att vara medvetna om att de bygger på ideella krafter, som är viktiga för demokratin.

Att uppmärksamma den ideella sektorns betydelse var också en av de uppgifter som listades när SoFri inrättades. Socialstyrelsen formulerade sin policy för arbetet med den ideella sektorn i tio punkter. Men denna deklaration tycks däremot inte vara så känd, varken inom Socialstyrelsen eller utanför, vilket är synd. Det finns kanske anledning att sprida den mer.

Tydlighet i roller

– Socialstyrelsen ska strida för organisationerna uppåt i systemet, och öppet visa hur man driver frågor i förhållande till departement och regering. Det skulle betyda en hel del för förtroendet och trovärdigheten, menar Sofia Modigh. Sådan information till organisationerna kan förhindra att det skapas misstro mot myndigheten.

Även Marie Ericsson ser behovet av att myndigheten för en dialog med den ideella sektorn och samlar erfarenheter om bland annat organisationernas villkor, för att förmedla detta till regeringen.

– Socialstyrelsen har en jätteviktig roll i att driva samhällsutvecklingen, tycker Margareta Magnusson. Trots att det sedan länge finns uttalat i såväl Socialtjänstlagen som Hälso- och sjukvårdslagen att kommuner och landsting ska samverka med ideella organisationer, finns det motstånd i förhållnings-sätt och attityder. För att verksamheter med olika förutsättningar ska kunna mötas på samma nivå krävs det ingående kunskap om båda sidor. Det vore en god hjälp om staten kan vara tydligare i denna strävan. SoFri borde synas mer i media, gå ut mer i samhällsdebatten.

Jan-Håkan Hansson menar att det är en angelägen uppgift för SoFri att vara uttolkare av omvärlden, fånga upp aktuella trender, tillföra kunskap och vara en seriös samtalspartner i den allmänna debatten. Socialstyrelsen har ett politiskt uppdrag att fördela stora resurser. Det betyder att SoFri måste vara i framkant vad gäller förståelsen av området och dess utveckling, och inte bara administrera.

Janna Olzon är av en annan uppfattning. Man ska inte frånta organisationerna deras ansvar, tycker hon, och blir förvånad över förväntningar om att myndigheten ska vara folkrörelsernas språkrör uppåt – de påtryckningarna måste organisationerna stå för själva. De bör gå ihop om gemensamma intressen och inte vara flata gentemot myndigheterna. Det behövs en ömsesidig respekt. Det är viktigt att inte att man inte glömmer sina olika roller och blir för mycket kompis, menar hon. Om man knyter sig för nära och skapar allianser går det inte att kritisera varandra.

En annan aspekt tas upp av Jan-Håkan Hansson, som påpekar att det inte är någon lätt uppgift för en myndighet att samarbeta och föra dialog med organisationer med ofta starka röster, vana att företräda grupper av utsatta som inte är sedda. Det kan vara en balansgång som SoFri har klarat bra, menar Jan Håkan. Även Janna Olzon tar upp vilka som hörs och syns. Det är ofta de

stora organisationerna som kan tala för sig och bli ledande i diskussionerna. Det måste man se upp med – och uppmärksamma även de mindre föreningarna.

Mer forskning och utvecklingsarbete

Ett annan uttalad uppgift för Socialstyrelsen är att bidra till att öka kunskapen och utvecklingsarbetet på området, vilket också betonas av de intervjuade. Flera forskningsrapporter nämns t.ex. som betydelsefulla för diskussioner om den ideella sektorns villkor och kvalitetsaspekter på det sociala frivilligarbetet. Här tycker man att Socialstyrelsen kan satsa ännu mer. Det är en liten andel av bidragsmedlen som går till forsknings- och utvecklingsarbete. Ingen skulle nog tycka illa vara om den blev lite större, menar t.ex. Jan-Håkan Hansson. Genom studier om relationen mellan staten och den ideella sektorn har kunskapen och förståelsen ökat. Han tycker det är bra att forskningen gjorts öppet och förutsättningslöst, utan färdiga ideologier.

Det behövs en rejäl kunskapsutveckling och en starkare forskning kring den ideella sektorn, det har även regeringen signalerat i tre forskningspropositioner, påpekar Jan Ström. Däremot har det inte hänt mycket när det gäller resurser. Några framsynta organisationer har tagit sin del av ansvaret och finansierat en betydande del av den nya forskningen på området. Men i många organisationer finns det inte någon sådan tydlig vilja att prioritera resurserna i långsiktig kunskapsutveckling, att sektorn själv kan förmodas ta hela ansvaret för att driva den, påpekar Jan Ström. Eftersom detta borde vara ett allmänt samhällsintresse, krävs att staten tar ett ansvar. Han välkomnar den typ av enkla studier som Socialstyrelsen genomfört. Ett exempel är den om skillnader när det gäller ideella, kooperativa och kommunala aktörer inom vård och social omsorg. Sådana studier vill han gärna se fler av. Han säger också att Socialstyrelsen gjorde en betydelsefull insats när man publicerade en analys av de olika idétraditioner som ligger till grund för statens bidragsgivning, en tankemodell som är högintressant för den ideella sektorn. Olika myndigheter har olika logiker och inställningar, vilket får konsekvenser för organisationerna, eftersom de är beroende av finansiering från olika håll. En utveckling och fördjupning av den studien är ett förslag till ytterligare kunskapsutveckling på området. Detta kan vara intressant för flera myndigheter som ger bidrag till frivilliga organisationer (Ungdomsstyrelsen, SIDA, försvaret m.fl.). De kunde ge gemensamt stöd till fördjupade fallstudier, med exempel från verksamheter som får bidrag enligt de olika principerna. I dialog med organisationerna kunde man också erbjuda dem resurser till egna studier om t.ex. hur de ska redovisa sina resultat, kvalitativt och kvantitativt. Fokus på ledarskapets betydelse inom den ideella sektorn är ett ytterligare förslag från Jan Ström till vidare forskning.

Det är en styrka att SoFri tar det unika med den ideella sektorn och dess villkor på allvar, tycker Sofia Modigh. Det är bra att man har lyft fram det perspektivet i forskning och utveckling, och inte blandat ihop det med forskning om sakfrågorna. Hon menar också att staten har en roll när det gäller att mer principiellt ”bevisa att den ideella sektorn är bra” – det kan inte respektive organisation göra själv. Sådan forskning är viktig att få fram, och staten kan vara beställare och finansiär.

Margareta Magnusson välkomnar den intressanta forskningen kring den ideella sektorn, men efterlyser studier om de ideella och kommunala verksamheterna i samverkan. Det behövs också insatser för att forskningsområdet ska uppmärksammas och uppvärderas på universitet och högskolor. Margareta har exempel på forskare som på sina institutioner mötts av motstånd och oförståelse för forskning om den ideella sektorn.

Ett viktigt utvecklingsområde som tas upp av Jan Ström och Jan-Håkan Hansson är att få fram statistik om den ideella sektorn. Staten, ansvariga kommuner och ideella organisationer som omsorgsleverantörer behöver ett bättre underlag för långsiktig planering, kvalitetsmått, jämförelser mellan ideella organisationer och mellan den ideella och offentliga sektorn. Här borde Socialstyrelsen vara en drivande kraft, gå samman med andra myndigheter och sätta press på regeringen, tycker Jan Ström.

Konferenser och nätverk för möten och dialog

De årliga konferenserna som SoFri har anordnat i samverkan med organisationer inom frivilligsektorn har varit uppskattade och delvis omdebatterade. Det har funnits röster inom den ideella sektorn om att sådana konferenser borde ha anordnats av frivilligorganisationerna själva, och inte av Socialstyrelsen. Å andra sidan, menar flertalet av de intervjuade, har de ju inte kommit till skott – och då är det bra att Socialstyrelsen tagit initiativet.

Konferenserna är ett alldeles utmärkt sätt att mötas och knyta ihop offentlig och ideell sektor, och en stor inspirationskälla, menar t.ex. Berndt Nilsson. Att möta andra folkrörelser med andra villkor och uppgifter ger perspektiv på den egna verksamheten. Sofia Modigh ser de årliga konferenserna som en manifestation för den ideella sektorns betydelse.

Många paraplyorganisationer är starka inom sina egna verksamhetsområden, men inte på en övergripande nivå. Det gör det svårare att enas kring en gemensam syn på politiska frågor generellt, och då även sådant som berör forskning och kunskapsutveckling, påpekar Jan Ström.

Konferensernas många värden gör det underordnat vem som anordnar dem, menar Jan-Håkan Hansson. De är viktiga för att spegla kunskapsläget, skapa reflektion och dialog mellan politiker, departement, myndigheter och ideella organisationer. Att SoFri anordnat dem i partnerskap med paraplyorganisationer inom den ideella sektorn är bra.

Också Margareta Magnusson uppskattar konferenserna som stimulerande mötesplats för erfarenhetsutbyte, med utmärkt och bred information, som synliggör aktuella ämnen. Men hon önskar för sin del mer om hur man kan arbeta med dessa frågor i kommunerna. Det har blivit för mycket tonvikt på hur organisationerna blir styrda, och rent av vilseförda, av kommunerna, i stället för diskussion om hur man kan mötas och öka samverkan mellan sektorerna. Hon vill lyfta fram kommunernas roll:

– Vi går hem frälsta från konferenserna, men hur gör vi sen? Det är en tung uppgift att driva frågorna i kommunerna och vi behöver hjälp att få acceptans för dem, säger Margareta. SoFri kunde samla den kunskap och erfarenhet som finns i intresserade kommuner för att diskutera kommunernas specifika frågor och ge stöd i det fortsatta arbetet. Om Socialstyrelsen och kommun-

förbundet drev det gemensamt skulle det stärka frågan och vara en tydlig markering.

Janna Olzon hör till dem som är lite kluven inför konferenserna. Hon tycker att de är bra, men vill ha konferenser med olika inbjudare, anslag och innehåll. Hon föreslår två konferenser om året – en myndighetskonferens och en som frivilligorganisationerna står för, med medel från Socialstyrelsen. Syftet är att belysa och diskutera den praktiska verkligheten och få igång en friare diskussion bland organisationer inom den sociala välfärden om vilken roll de vill ha och i vilken riktning de vill gå.

Konferenserna är angelägna, tycker Marie Ericsson. Även hon hoppas på en utökning, men med nätverksträffar. Man kunde samla forskare och verksamheter temavis utifrån olika behov, flera gånger under året, med SoFri som motor och inbjudare. Marie menar att staten måste vara självkritisk, för att man bidragit till att diskussionerna ofta fastnar i bidragsfrågan, när det finns så mycket annat som är angeläget. Just nu är folkrörelserna inne i en stark förändringsfas, som det är viktigt att föra en dialog kring.

Vad vill staten med bidragen till organisationerna?

Allt handlar inte om pengar, men många organisationer är till stor del beroende av bidragen från staten. Medlen är därmed ett viktigt styrinstrument – och en källa till konflikter. Det är inte fråga om några småsummor, SoFri fördelar totalt ca 350 miljoner årligen. Men man kan också vända på det – staten är beroende av vad de ideella organisationerna representerar och bidrar med, och måste vara beredda att betala för det. Oavsett hur man ser på det ömsesidiga beroendet är bidragsregler, redovisningskrav och prioriteringar en central fråga i relationen mellan den offentliga och ideella sektorn.

Att kraven har skärpts på hur organisationerna använder och redovisar skattebetalarnas pengar är enligt de intervjuade både självklart och bra. Men det finns mer att göra när det gäller tydlighet i spelregler, flexibilitet i förhållande till organisationernas olika villkor och den grundläggande frågan om syftet med bidragen.

– Vad vill staten med att ge oss bidrag? Får vi pengar bara för att organisationen finns, för att det är kul med en ny förening, för att vi lyfter fram väsentliga frågor eller för att vi bedriver en viktig verksamhet? undrar Janna Olzon, och efterlyser en öppen och grundläggande diskussion tillsammans med organisationerna om syftet, kriterierna fördelningen och prioriteringarna i bidragsgivningen. Samtidigt önskar hon ett regelverk som tar mer hänsyn till de ideella organisationernas villkor. Det skulle t.ex. förutsätta ett grundbidrag, som gör det möjligt att bedriva verksamheten i lugn och ro, utan att behöva krysta fram nya inslag. Janna efterlyser också tillåtelse att göra experiment och misslyckas, och att få chansen att försöka på nytt, på ett annat sätt.

Handikapporganisationerna var inte nöjda med Socialstyrelsen tidigare, men Berndt Nilsson välkomnar den dialog som SoFri inlett, där det inte minst är betydelsefullt att berörda träffas ansikte mot ansikte. Han tar upp ett krav som HSO länge drivit om att staten ska ta bort merkostnadsdelen av bidraget till handikapporganisationerna. Det skapar bara osämja.

Visst är bidragsgivningen ett område med mycket potentiella konflikter, där alla strider om vem som ska få, säger Sofia Modigh, och som Socialstyrelsen måste följa upp och kontrollera.

– Men det får inte bli så att vi betraktas som lite ”skumma”, med onödigt administrativt krångel som inte respekterar organisationernas förutsättningar. Det handlar om vilka signaler som ges i brev och formulär. Om en organisation tycker att tvåårsplanering är bättre, varför då kräva ettårsplaner. Med inblick i den ideella sektorns årsrytm skulle SoFri driva frågan att organisationerna kan få besked om bidrag i oktober/november, för att kunna ta hänsyn till det i sin budgetplanering. Att gå organisationerna till mötes i dessa frågor vore att visa respekt, inte bara i retoriken:

– Staten och Socialstyrelsen är ju beroende av den ideella sektorn, eftersom ingen annan kan göra det vi gör. Samtidigt betar man sig som om det var tvärtom, säger Sofia.

Det är klokt att samla bidragsgivningen på ett ställe, i stället för på olika enheter inom Socialstyrelsen, tycker Jan-Håkan Hansson. Det ger en gemensam linje, större tydlighet och genomskinlighet i vad staten vill i förhållande till frivilligorganisationerna. Socialstyrelsen har också blivit bättre på att ställa rimliga krav och bidragit till att öka medvetenheten om att den goda avsikten inte är nog, utan att det är viktigt att följa upp och åiterrapportera. Med ökande krav på evidens i kommunal verksamhet är det rimligt också i de ideella organisationernas arbete.

Jan Ström tycker att det är bra med tydliga krav från Socialstyrelsen, det tvingar organisationerna att förhålla sig till dem. Men kraven kan inte pressas in i mallar, utan måste utformas i en dialog och utgå från organisationernas unika förutsättningar. Parterna betar sig ofta som om de inte vore jämbördiga. Men det är inte främst en fråga för Socialstyrelsen, det är upp till de ideella organisationerna hur de ser på relationen till bidragsgivaren. Ett exempel är ungdomsorganisationen Sverok, som inte ser det som att staten ger bidrag till deras verksamhet, utan att de säljer demokratiutbildning för ungdomar.

Könsperspektiv efterlyses

Marie Ericsson och Janna Olzon tar båda upp bristen på genusperspektiv, i såväl forskning som bidragsgivning och diskussioner om den ideella sektorn. De föreslår en grundkurs i genusteori för myndigheterna och frivilligvärlden, och diskussioner som ökar medvetenheten om betydelsen av kön, och dess konsekvenser för den ideella sektorn. Synen på utsatthet, det sociala och ideella arbetet, bidragsgivningen etc. är inte könsneutrala frågor, utan laddade med föreställningar om kön. Forskningen domineras av manliga perspektiv. Organisationerna präglas av manliga strukturer och män i ledningen, medan gräsrotterna ofta är kvinnor. Föreningar med mest kvinnor jobbar mer med nätverk än i traditionella hierarkier. Konferenserna har företrädesvis lyft fram manliga talare. För att motivera varför man ska få statsbidrag måste man lära sig maktens språk. Listan på motiven kan göras lång.

Sekretariatet har en viktig roll

Fyra år är en kort tid, så man kan inte vänta sig så tydliga resultat, påpekar flera av de intervjuade. Margareta Magnusson saknade initiativ från Socialstyrelsen förut, och tycker att det har blivit en klar skillnad med sekretariatet. SoFri har betytt mycket för utvecklingsarbetet inom området, tycker Marie Ericsson.

Gör inga drastiska förändringar, tycker Jan-Håkan Hansson. Sekretariat låter tillfälligt, verksamheten behöver få en fast form för kommande år. Och mer resurser för att initiera viktiga forsknings- och utredningsprojekt.

SoFri har inte så stark röst eller betydelse i världen, säger Sofia Modigh. Hon tycker inte att Socialstyrelsen i övrigt, andra myndigheter eller regeringen nämnvärt har förändrat sitt förhållningssätt mot den ideella sektorn. Hon skulle önska att de präglades av samma respekt, språk och förståelse som man möter från sekretariatet. Kontinuitet och hållfasthet är viktigt, och det betyder att SoFri ska fortsätta göra det man gör. Organisationerna lever med långa perspektiv – både framåt och bakåt.

Flera av de intervjuade ser just detta djärva som man nu gjort att gå ut och fråga som positivt – och kännetecknande för SoFri.

Vägen vi tillryggalagt och vägar framåt – en summering

Har Socialstyrelsen gjort vad man utlovade?

Inrättandet av ett särskilt sekretariat – SoFri – vid Socialstyrelsen kan ses som en markering av de frivilliga organisationernas betydelse i välfärdsarbetet. Utgångspunkten var att det inte längre räcker med att följa, granska och stimulera *den offentliga sektorns* förehavanden. Som helhet behöver Socialstyrelsens arbete kraftsamlas och insatserna förtydligas även i förhållande till *den ideella sektorn*. Det ömsesidiga utbytet – kommunikationen – med sektorn behöver förbättras. Klientens ställning behöver uppmärksammas också i verksamheter som drivs av frivilligorganisationer.

I inledningen till denna rapport återgavs tio punkter i det handlingsprogram som formulerades vid starten av SoFri:s arbete. Det handlade om inriktning och åtaganden.

Socialstyrelsens policydokument – ”Så ser vi det...” – (som återfinns på sidorna 9–13) innehåller en precisering och utveckling av handlingsprogrammet.

Nedan följer i punktform våra åtaganden och under respektive punkt en sammanfattning av vad som gjorts (för mera utförlig information hänvisas till den tidigare texten).

Avsnittet inleds dock med en kort sammanfattande bedömning som gjorts utifrån intervjuer med intressenter (se avsnittet ”Spelar vi någon roll”):

”Visst har sekretariatets arbete gjort skillnad – mer uppmärksamhet på den ideella sektorn, mer kunskap, mer dialog. Socialstyrelsen har blivit tydligare i kontakterna med frivilligsektorn. Sekretariatet har haft en betydelse för att stimulera och lyfta fram forskningen på området. De årliga konferenserna har blivit en mötesplats som skapar dialog mellan staten, kommunerna och den ideella sektorn.”

- *Kommunerna bör utveckla strategier för frivilligarbete och öka samverkan med frivilliga organisationer*

Av Staffan Johanssons år 2002 redovisade enkätundersökning till ett representativt urval av kommuner framgår att kontakter och samverkan ökat och utvecklats sedan början av 1990-talet. Johansson har genomfört en uppföljning av den tidigare studien som avser utvecklingen därefter. Studien visar att kommunerna tillmäter organisationerna en allt större betydelse som aktörer inom det lokala välfärdssystemet. En ökad andel av Sveriges kommuner har utformat policy för stöd och samverkan med dessa organisationer. De allra

flesta kommuner har också ökat sin samverkan med organisationerna och de förväntar sig att samverkan även kommer att öka i framtiden. Även om det är svårt att mäta denna samverkan i kvantitativa termer finns det fog att konstatera att de sociala ideella organisationerna har en hög legitimitet bland svenska kommunföreträdare.

Socialstyrelsen har stött utgivningen en metodbok om samverkan mellan kommuner och frivilliga organisationer. Vi har följt upp de s k Frikomprojekten och i övrigt besökt kommuner för diskussion om samverkan med den ideella sektorn.

- *Socialstyrelsen bör utveckla samverkan med klient- och patientorganisationer för att stärka klientens/patientens ställning i vården*

SoFri-sekretariatet har etablerat dialoggrupper med olika grupperingar av frivilliga organisationer. Råd har inrättats för samverkan med de organisationer som får bidrag inom såväl det sociala fältet som inom handikappområdet. Frivilligorganisationer är involverade som ”remissinstanser” i det löpande arbetet. Två undersökningar har gjorts för att kartlägga förekomsten av samverkan mellan sakenheter och berörda frivilliga organisationer. Ett utvecklingsarbete om ”klientens ställning” har genomförts och seminarier avhållits. Förslag har lämnats på hur samverkan i framtiden kan tydliggöras och organiseras i syfte att stärka klientens/patientens ställning

- *Lyfta fram förebyggande insatser och stimulera till samverkan mellan kommuner och organisationer i dessa frågor*

Verksamhet som syftar till att utveckla de förebyggande insatserna inom missbruk, barn och familj samt våld mot kvinnor har prioriterats i bidragsgivningen. Detsamma gäller åtgärder för att stimulera till samverkan organisationerna sinsemellan samt mellan organisationer och kommuner. Andelen sådana insatser har ökat och breddats sedan 1999 och flertalet organisationer har numera också förebyggande arbete på sin agenda.

Ett regeringsuppdrag med 30 lokala samverkansprojekt med syfte att förebygga missbruk av droger pågår. En forskargrupp har tillsatts för att dokumentera resultaten.

Samverkan på myndighetssidan har utvecklats, särskilt kontakterna med Statens Folkhälsoinstitut.

- *Stimulera till kunskapsbildning och erfarenhetsutbyte*

Socialstyrelsens årliga konferenser om den ideella sektorn har varit välbesökta och fungerat som en uppskattad mötesplats mellan frivilligorganisationer, stat, kommun och forskning.

Genom de seminarier som i övrigt anordnats av SoFri-sekretariatet har aktuella forskningsrapporter kunnat föras ut, diskuterats och problematiserats. Sekretariatet har tagit initiativ till erfarenhetsutbyte såväl mellan myndigheter

i Sverige som mellan de nordiska länderna. Talrika besök på organisationer, mer sporadiska besök i kommuner och några studieresor till andra länder har möjliggjort ett kreativt erfarenhetsutbyte.

SoFri ger från år 2004 ut ett särskilt nyhetsbrev med aktuell information till organisationer, kommuner och andra intressenter.

- *Stärka kontakterna med svensk och internationell forskning*

Socialstyrelsen har tillsatt två vetenskapliga råd med spetskompetens i frågor som rör den ideella sektorn och dess relation till staten. Råden har tagit mycket aktiv del i sekretariatets arbete och deras medverkan har också öppnat kontaktvägar till forskningsmiljöer och nätverk såväl i Sverige som utomlands. De studier som initierats och finansierats av SoFri-sekretariatet har, förutom ny kunskap, inneburit förstärkta kontakter med forskare och forskningsmiljöer. Sammantaget kan insatserna sägas ha stärkt ett evidensbaserat och forskningsförankrat arbete vid sekretariatet samtidigt som Socialstyrelsen på ett aktivt sätt stimulerat och stött ny forskning på området.

- *Initiera och genomföra pilotstudier*

Kari Sten Johansens och Bernard Enjolas granskning av tio publicerade rapporter från SoFri sammanfattas på följande sätt (fri översättning):

”En kort summering av dessa tio rapporter ger vid handen att deras starkaste sidor är att ge goda ”enkeltanalyser” av ideella organisationer som utförare av tjänster. Tonvikten ligger alltså på organisationernas särart och på deras funktion som producenter av sociala tjänster – men inte på deras övriga funktioner. Sammantaget ger rapporterna relativt sett mindre kunskap om offentlig politik gentemot sociala ideella organisationer och konsekvenserna av denna.” I förslag till fortsatta forskningsinsatser pekas särskilt på bristen av systematisk kunskap om det fält inom vilket sociala ideella organisationer verkar.

Granskarna framhåller dock att den prioritering som Socialstyrelsen gjort är naturlig och rimlig med tanke på styrelsens uppdrag och uppgifter.

Avsikten med studierna (ofta av pilotkaraktär) har närmast varit att punktvis belysa och problematisera tidigare tämligen utforskade områden. Inte att täcka in hela fältet eller genomföra komplexa ”djupstudier”. Fokus i flera av studierna har legat på att belysa eventuella skillnader mellan utförare med olika institutionella hemvist (offentlig, ideell, kommersiell, privat). I dessa sammanhang har studierna tillfört ny och värdefull kunskap.

- *Utarbeta strategidokument*

”Så ser vi det – Socialstyrelsens syn på och förhållande till den ideella sektorn” utgör ett verksövergripande strategidokument som fastställts av verksamheten. Dokumentet finns på externa webben och har presenterats bland annat på Socialstyrelsens konferenser om den ideella sektorn.

Ett ytterligare dokument som varit av betydelse i såväl det interna som externa arbetet har varit den omvärldsanalys som tecknas i promemorian ”En framtidsbild – förändringar i omvärlden som påverkar Socialstyrelsens förhållande till den ideella sektorn”. Båda de nämnda dokumenten har tagits fram i samråd med företrädare för frivilligorganisationer. Ett första uppdrag som åvilade det då nyinrättade sekretariatet var att utarbeta och förankra en ”projektplan” för det kommande arbetet. Arbetet redovisades i PM i början av år 2001.

- *Stärka det inre arbetet och skärpa uppmärksamheten inom sakområden och enheter*

Sekretariatet har anordnat seminarier för styrelsens personal. Några av de kunskapsöversikter som gjorts rörande frivilliga organisationers arbete med missbrukare samt barn och unga har haft betydelse för enheternas arbete. SoFri har integrerat sitt och de frivilliga organisationernas arbete i olika övergripande skrifter som styrelsen publicerat. Nämnas kan: ”Socialtjänsten i Sverige, 2001” ”Jämnställd socialtjänst!? – könsperspektiv på socialtjänsten.”. ”Konkurrensutsättning inom äldreården”. Till detta kommer Lägesrapporter inom individ – och familjeomsorgen samt Socialstyrelsens årsredovisningar.

Företrädare för sakenheterna har medverkat i bedömningen av bidragsansökningar, men endast i begränsad utsträckning deltagit vid besök hos organisationerna.

Avdelnings – och verksamhetsledning har hållits a jour med utvecklingen inom området och med sekretariatets bedömningar och aktiviteter. Kontakterna med hälso- och sjukvårdsavdelningen har dock varit sporadiska.

- *Bevaka den enskildes ställning och kvaliteten också i de verksamheter som drivs av ideella organisationer*

Flera av de studier som genomförts har haft fokus på bemötande och möjliga ”mervärden” och risker för klienter som har kontakt med verksamheter som drivs av någon ideell organisation. Andra har haft fokus på att belysa vad den institutionella hemvisten (offentlig, kommersiell, ideell eller privat) haft för betydelse för klientens ställning. Särskild uppmärksamhet har ägnats frågor som rör rättssäkerhet, inflytande och kvalitet.

Socialstyrelsen har tillsyn över verksamheter som drivs av olika huvudmän inom hälso- och sjukvårdens område. När det gäller verksamhet som drivs av olika huvudmän inom socialtjänstens område ansvarar länsstyrelserna för den löpande operativa tillsynen på regional nivå medan Socialstyrelsen har ett övergripande nationellt ansvar. Tillsynen har hittills inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet på eventuella kvalitativa skillnader beroende av vem som driver verksamheten.

Betydande ansträngningar har gjorts för att förbättra den officiella statistiken så att denna på ett rättvisande sätt återger också aktiviteter inom den ideella sektorn. Mycket återstår dock av detta arbete.

- *Utveckla och skapa goda rutiner för den egna bidragsgivningen till organisationer*

Flera utvärderingar har genomförts i syfte att granska och utveckla systemen för bidragsgivningen till frivilliga organisationer. Kriterier för bedömning av ansökningar har utarbetats. Systematiken för organisationernas återrapportering har utvecklats. Rutiner för handläggning har förbättrats. Arbetet har skett i samråd med organisationerna. Vi kan se en ökad transparens och tydlighet i bidragsgivningen. Återrapporteringen till regeringen, den årliga majrapporten, är mer strukturerad. Arbetet med att ytterligare utveckla bidragshanteringen pågår dock. Socialstyrelsen har i regleringsbrev för år 2005 fått regeringens uppdrag att se över målformuleringarna för bidragsgivningen till organisationer inom det sociala området. Samtidigt finns förslag från Socialstyrelsen till regeringen om förändringar gällande bidragsgivningen till handikapporganisationer.

En framtidsbild – förhållanden i omvärlden som påverkar Socialstyrelsens relation till den ideella sektorn

Vilka trender ser vi i samhällsutvecklingen? Hur påverkar framtida ekonomiska, strukturella och politiska skeenden i omvärlden förutsättningarna för frivilliga organisationers verksamhet? Hur påverkar dessa Socialstyrelsens verksamhet när det gäller syn på och relationer till den socialt inriktade ideella sektorn. Kommer volontärer att nyttjas, utnyttjas i allt större omfattning för att lösa framtidens välfärd? Vad betyder förändringarna för hur Socialstyrelsen i framtiden organiserar sitt arbete med bidragsgivning, tillsyn, uppföljning och stöd till utveckling av den ideella sektorn? Vad betyder förändringarna ytterst för den enskilde medborgarens ställning?

SoFri-sekretariatet har i en promemoria (2004-09-01) tecknat ett möjligt scenario. Här följer några iakttagelser och spekulationer.

Omvandling av välfärdsstaten under tryck av förändrade ekonomiska och demografiska förutsättningar och en ökad betoning på den enskildes valfrihet kommer att medföra ett ökat behov av och nya möjligheter för alternativa aktörer. Härtill kommer influenser från utlandet och från den stora grupp svenskar med utländsk bakgrund. Vi befinner oss redan mitt i denna utveckling. För den ideella sektorn betyder detta såväl en förstärkning av rollen som utförare av sociala tjänster (service) som opinionsmässig företrädare för enskilda och klientgrupper (röst).

Finansieringen av vård- och omsorgstjänster, där den enskilde får stå för större kostnader, samt förändringar i transfereringssystemen kan väntas stimulera en utveckling mot nya samarbetsformer. Vi kommer att se mer av partnerskap i framtiden. Det kan t ex röra sig om nya former för att organisera och driva äldreboenden.

Gränslinjerna mellan offentlig sektor, privat/business sektor, ideell sektor och vad vi kan betrakta som "familjesfär" kommer att bli mer flytande med olika typer av koalitioner och samarbetsformer. Det uppstår ett mellanrum

där flexibla lösningar, alternativa finansieringar och mer eller mindre tillfälliga allianser uppstår.

Krav på mångfald och valfrihet för den enskilde samt ökad konkurrensutsättning (EU) medför ett mer ”skräddarsytt” utbud av service, vård och omsorg både för specifika grupper och för enskilda. Viss kostnadspress kan väntas. Samtidigt ställs krav på god kvalitet i de tjänster som erbjuds. Utvecklingen ställer krav på såväl tillsyn som förbättrat kunskapsunderlag.

Samarbetet inom EU och den fria rörligheten leder till att den ideella sektorns organisationer och vinstdrivande företag från det övriga Europa i än större utsträckning etablerar sig inom svensk vård och omsorg. Den etniska och religiösa mångfalden förstärker denna tendens. Ortodoxa äldreboenden, muslimska ungdomshem och katolska förskolor etableras i Sverige.

Den *ideella sektorns betydelse* kommer att öka inom den Europeiska Unionen i framtiden. Detta som en följd av en ökad efterfrågan på sociala tjänster och välfärdstjänster samt strukturella förändringar i samhället när det gäller statens roll gentemot medborgarna. Som faromoment i denna utveckling pekas bland annat på risken för att den ideella sektorn och staten växer ihop i symbios och att respektive parts ansvar och roller blir otydliga. Ett annat observandum kan vara att den ideella sektorn utvecklas till underleverantör av sådana tjänster till kommunerna som ingen annan vill producera till följd av låg lönsamhet. Denna utveckling gäller också för Sverige.

Vi kan således förvänta oss att statens relation till den ideella sektorn i ökad utsträckning påverkas av såväl internationella som lokala influenser. Det internationella i första hand genom EU-samarbete, det lokala genom hur samarbetet mellan frivilliga organisationer på basplanet och kommunerna gestaltar sig.

Bidragsgivningen inom ramen för EU-samarbetet kommer att stimulera till breddat och fördjupat partnerskap för att stärka integrationen i det nya Europa.

Utöver de iakttagelser som här redovisats hänvisas till den tidigare texten av Filip Wijkström (sid 14–21) och Lars Svedberg (sid 21–28) som kompletterar och förstärker omvärldsbilden.

Allt detta har betydelse för Socialstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet för socialtjänst och hälso- och sjukvård i Sverige. Socialstyrelsens utgångspunkt i denna förändringsprocess är att bevaka och tydliggöra klienters/patienters/anhörigas ställning.

Kort om behovet av forskning och utbildning

Fyra områden

Det *första* som Filip Wijkström i sitt tidigare avsnitt pekar på som angeläget för fortsatt forskning är frågan om vilken särart just de idéburna organisationer har i jämförelse med till exempel myndigheter och företag? Denna organisatoriska särart kan i ett nästa steg leda till skillnader som tillförs samhället via organisationernas praktik eller existens (ett mervärde).

Om det har skrivits mycket om relationerna mellan ideell sektor och stat finns det idag däremot förvånansvärt få aktuella studier av relationerna mellan det svenska civilsamhället och näringslivet. De allra flesta idéburna organisationer har någon relation till företag, men det finns generellt sett mycket

få studier och detta är det *andra område* inom vilket Wijkström menar att vi behöver mer forskning för att förstå den situation organisationerna befinner sig i.

Han pekar på omdaning av Europa och de nya arenor som uppstår och de resurser som blir tillgängliga inom EU som ett *tredje område* och allt viktigare att inkludera i analysen för att förstå organisationernas situation och omgivning.

Organisationerna själva och det "sociala landskap" som organisationerna verkar i förändras. Det behövs för det *fyärde* mer kunskap om hur man organiserar och leder just idéburen och ideell verksamhet som någonting i grunden annorlunda än verksamhet i offentlig regi eller i näringslivet.

Wijkströms förslag utgår främst från forskningsbehov utifrån de ideella organisationernas perspektiv. Detta hindrar dock inte att förslagen är relevanta också utifrån Socialstyrelsens intresse. Detta inte minst med tanke på att gränslinjerna mellan sektorerna allt mer suddas ut och olika former av partnerskap ständigt uppstår. Som exempel på detta kan man se Svenska kyrkans roll och betydelse när det gäller ersättning, avlastning eller komplement till insatser i offentlig regi.

Wijkströms samlade bedömning är att "de idéburna organisationernas roll och betydelse blir allt viktigare att inkludera i analysen av samhällsutvecklingen på allt fler områden". Socialstyrelsen har, enligt Wijkström, genom sitt sekretariat för dessa frågor och de studier som initierats redan under de få år som sekretariatet har existerat bidragit till en stadigt växande kunskapsmassa. Men det kommer att behövas fler och framförallt uthålligare satsningar i framtiden.

Behov av systematisk kunskap om fältet

Förslagen i Steen-Johnsens/Enjolras text ("Gjennomgang og vurdering av 10 rapporter") utgår från de studier som gjorts inom ramen för SoFri:s verksamhet. I de granskade rapporterna hänvisas det återkommande till frånvaron av forskningsbaserad kunskap om det ämne som skall utredas. På så sätt utgör SoFris rapporter viktiga exponeringar av ett fält som ter sig relativt utforskat.

Som framgår av den tidigare genomgången anses de rapporter som presenterats ha den svagheten att de inte bidrar till en systematisk kunskap om och överblick av "feltet av sosiale ideelle organisasjoner". De norska forskarna framhåller just denna kunskapslucka som mest angelägen att täppa till i framtiden. I bilaga pekas mer specifikt vilken typ av kunskap som skulle bidra till att fördjupa förståelsen och insikt om de sociala ideella organisationernas särprägel som utförare av sociala tjänster. Ett andra område där kunskaperna behöver ytterligare fördjupas rör effekterna av offentlig styrning för organisationer och för brukare. Också dessa tankar utvecklas i bilaga.

Det bör slutligen påpekas att Staffan Johansson i båda sina studier om kommunerna och den ideella sektorn just betonat behovet av fördjupade och problematiserande studier om styrningens art och implikationer.

Framtida huvudinriktning och framtida huvuduppgifter

Socialstyrelsens relation till den ideella sektorn ska bygga på respekt för organisationernas egenart, värdegrund och självständighet. Organisationernas betydelse för såväl den enskildes välfärd som dess samhällsnytta skall särskilt uppmärksammas.

Först som sist finns det anledning slå fast att Socialstyrelsen har stort intresse av att följa utvecklingen inom den socialt inriktade ideella sektorn.

Betydelsen av frivilliga organisationers arbete, vare sig det gäller insatser med anknytning till socialtjänst eller till hälso- och sjukvård, kommer att vara växande. Det är viktigt att se och uppmärksamma den ideella sektorns omfattning och förmåga, dess möjligheter att stödja enskilda såväl som att påverka välfärdens utformning och kvalitet.

Socialstyrelsen har att förhålla sig till denna utveckling och vara tydlig i sitt förhållningssätt. Socialstyrelsen har av den anledningen antagit en särskild policy som finns på styrelsens hemsida.

Kraven på korrekthet, kompetens och konsekvens i bidragsgivningen är berättigade.

Allt detta kräver att frågorna ägnas tillbördig uppmärksamhet och har en tydlig plats i organisationen.

Några hållpunkter för Socialstyrelsens framtida uppdrag, inom Socialtjänstområdet

Styrelsen skall i fråga om:

Bidragsgivning och den enskildes ställning

- svara för bidragsgivningen till organisationer inom de områden som Socialstyrelsen har ett huvudansvar för. Årligen återrapportera resultaten till regeringen. Fortsätta att utveckla system och rutiner för bidragshantering.
- genom tillsyn, uppföljning och utvärdering bevaka den enskildes rätt och att god kvalitet upprätthålls också i de tjänster som tillhandahålls av andra utförare än det offentliga.
- följa och bevaka vad alternativ och valfrihet för den enskilde i fråga om sociala tjänster, vård och behandling får för betydelse och effekter.

Kommunikation och samverkan

- samarbeta inom området med berörda myndigheter i Sverige och i de nordiska länderna samt följa utvecklingen inom EU.
- vara en lättillgänglig och förtroendeingivande part i kontakter och samtal med de ideella organisationerna.

- följa forskningen om den ideella sektorn

Allmänna uppgifter

- i samband med regeringsuppdrag särskilt beskriva den ideella sektorns arbete och omfattning rapporteringar

Socialstyrelsens beslut om framtida organisation:

Socialtjänstavdelningens sakenheter och andra funktioner har ansvar för att inom sina respektive fackområden följa utvecklingen av andra delar än det offentliga i välfärdssystemet. Det är också av vikt att alltmer och allt skarpare belysa såväl samhällsekonomiska konsekvenser av förändringar som att granska betydelsen för enskilda. Det betyder att patient/klient/anhörig-perspektivet ständigt beaktas.

Socialstyrelsens syn på den ideella sektorns roll och betydelse i välfärdssystemet framgår av det av verksledningen antagna policyprogrammet.

Frågan om huruvida den utveckling som sker inom den socialt inriktade ideella sektorn och dess koppling till offentlig verksamhet är önskvärd eller inte måste ständigt hållas aktuell inom Socialstyrelsen.

SoFri-sekretariatet fortsätter som särskilt sekretariat fram till 31 december 2006. Därefter inordnas funktionen inom socialtjänstavdelningens kansli.
--

Forskningsuppslag

Detta avsnitt är i sin första del hämtat ur text av Filip Wijkström och i sin andra del Kari Steen-Johnsens/Bernard Enjolras förslag i sin genomgång av SoFri:s rapporter.

Filip Wijkström:

Forskning och utbildning – några reflektioner

Studier av idéburna organisationer har lång tradition i Sverige, men när det gäller att betrakta dessa organisationer som en egen sektor eller sfär i samhället har detta inte skett i någon omfattning förrän i början av 1990-talet. En långsiktig och uthållig produktion och förmedling av akademisk kunskap om och för organisationerna i den ideella sektorn är viktig dels för att organisationerna ska få tillgång till analytiskt bättre slipade verktyg för sin verksamhet än tidigare. Dels är det viktigt för att man i andra delar av samhället, till exempel statliga myndigheter eller privata företag, ska få ett bättre underlag för att förstå dessa organisationer. Här vill jag därför här bara helt kort lyfta fram ett par aktuella spår i denna utveckling.

Det allra viktigaste instrumentet för att förmedla den kunskap som vunnits inom forskningen är universitetens och högskolornas egna utbildningsprogram. En grundtanke i det akademiska systemet i Sverige som det är uppbyggt idag är att det finns ett slags korsbefruktnings mellan den forskning som bedrivs och de kurser som utvecklas i olika utbildningsprogram. Aktuell, relevant och banbrytande forskning tar sig så sakteliga in i utbildningen, om forskningen på något sätt är representerad i fakulteten. I ett nästa steg är det möjligt att även utbildningsanstalter utan egen forskning på området utvecklar utbildningsprogram, men i det fallet behövs en viss kritisk massa av akademiska böcker och andra texter som går att använda som kurslitteratur. I Sverige har vi under bara de allra senaste åren börjat få fram litteratur med fokus på ideell sektor och civilsamhälle, även om det fortfarande finns stora luckor och en hel del brister.

Vetenskapliga studier och sedan kurslitteratur är alltså två viktiga komponenter för att förankra ideella sektorn och dess perspektiv i universitets- och högskolevärlden. Men det kanske allra viktigaste är ändå tillgången på kompetenta och engagerade lärare som dessutom har intresse och möjlighet att fortsätta söka kunskap. Ofta ställer vi kravet på en duktig lärare att han eller hon också ska ha någon form av egen forskningserfarenhet inom fältet. Eftersom det i regel tar 4–5 år för en person att bli klar med sin avhandling finner vi att det lätt uppstår en flaskhals just här. I och med att fältet heller ännu inte är etablerat uppstår också något av ett ”Moment 22”. Det är ofta undervisning som ger tjänster vid universitet och högskolor efter det att man har disputerat. Då det inte idag knappt finns några kurser i vilka man kan undervisa är det

därmed svårare att se en framtid för någon som nu ska välja forskningsfält och fråga.

Glädjande nog ser vi sedan bara några få år tillbaka att den tidigare forskningen ger avsättning i kurslitteratur som så smått börjar användas i mindre omfattande kurser på ett par olika ställen i landet. Parallellt börjar också en tidigare generation doktorander – i de nordiska länderna såväl som på den europeiska arenan – som deltagit i regelrätt forskarutbildning inom fältet närma sig disputation. Det finns idag även en tydlig utveckling mot ett fastare europeiskt nätverk av unga forskare, doktorander och personer med nyligen avlagda doktorsexamina, som inspirerar och stödjer varandra.

Den fråga vi bör ställa oss är huruvida vårt kunnande tillförs någonting extra eller om organisationernas och samhällets utveckling berikas genom att analyser av idéburen verksamhet hålls samman. Det vill säga att vi i forskningen intresserar oss för det som försiggår i dessa ideella organisationer oavsett: (a) vilken *form* som har valts för organiseringen (till exempel stiftelse eller förening); (b) vilka *resurser* som organiseras (ideellt arbete, statliga bidrag eller privata gåvor); (c) vilken *verksamhet* som bedrivs (förböner, civil olydnad eller sociala insatser) eller (d) vilka *motiv* som styr vad man gör och hur man organiserar sig (religion, nykterhet eller mänskliga rättigheter).

Efter drygt tolv år av forskning och studier i spänningsfältet mellan organisationernas egen utveckling och växelspelet med andra delar av samhället är mitt svar självklart. Vi befinner oss idag bara i början av ett framväxande och nytt forskningsfält! Vi vet fortfarande alldeles för lite om denna sfär som samtidigt är den där visionerna, idéerna och modellerna för nästa omgång samhälle föds, förvaltas och utvecklas vidare. Min bedömning är att de idéburna organisationernas roll och betydelse blir allt viktigare att inkludera i analysen av samhällsutvecklingen på allt fler områden. Socialstyrelsen har genom sitt sekretariat för dessa frågor och de studier som initierats, redan under de få år som sekretariatet har existerat bidragit till en stadigt växande kunskapsmassa. Men det kommer att behövas fler och framförallt uthålligare satsningar om vi ska kunna behålla och utveckla det engagemang och intresse som nu har byggts upp för dessa frågor vid svenska universitet och högskolor men även utanför landets gränser.

Kari Steen-Johnsen og Bernard Enjolras:

Hvilken kunnskap mangler?

Ad de ideelle organisasjonenes særpreg som tjenesteytere

Gjennomgående for de analysene som gjøres i rapportene er at de antyder at de ideelle organisasjonene har et særpreg som tjenesteytere, men uten å kunne peke på hvilke faktorer som egentlig skaper dette særpreget. Identifisering av slike faktorer krever at man etablerer muligheten for å gjøre meningsfylte *sammenligninger* mellom organisasjoner. Slik flere rapportforfattere påpeker

er dette ikke lett, fordi variasjonene mellom organisasjonene er store langs mange dimensjoner. Dette gjør det vanskelig å peke ut relevante forskjeller. Våre forslag er de følgende:

Å gjøre feltspesifikke analyser:

Konsentrer hvert studium til et gitt felt av tjenester. Disse tjenestefeltene defineres i stor grad av offentlige støtteordninger, for eksempel: barn-og unge, rusmiddelpleie og eldreomsorg. Flere fordeler kan påpekes ved å være feltspesifikk. 1) Ved å holde typen tjenester konstant er det lettere å identifisere hvilke faktorer ved organisasjonene som er avgjørende for hvordan tjenesten utformes 2) Analyser av felt gir større mulighet til å sette de enkelte organisasjonenes virke inn i en institusjonell kontekst. Både offentlig politikk og forholdet til andre aktører på feltet må tenkes å påvirke enkeltorganisasjoners virke.

Å gjøre organisasjonsspesifikke analyser

Analysene i foreliggende rapporter kobles i svært liten grad til spesifikke trekk ved de tjenesteytende organisasjonene. Det antydes at ideologi/religion spiller inn i tjenesteytingen, samt de roller ansatte/frivillige definerer for seg selv i møtet med brukere. Faktorer som intern styring/demokrati, kompetanse, organisasjonsstruktur og finansiering anvendes ikke systematisk for å forstå tjenestenes utforming. Etter vårt syn bør man etablere noen felles hypoteser for hvilke faktorer som er avgjørende og så anvende dem systematisk gjennom flere forskningsarbeider. For å undersøke hvorvidt slike hypoteser holder er det nødvendig å gjøre to typer sammenligninger: 1) Mellom ideelle organisasjoner med ulike organisatoriske trekk (innenfor samme felt) og 2) Mellom offentlige, private og ideelle organisasjoner. Disse er ulike i finansiering, noe som kan ha konsekvenser for organisatoriske trekk.

De foreliggende rapportene gir få indikatorer på hvilke organisasjonstrekk som er avgjørende for tjenesters utforming. Vi anser det heller ikke som denne rapportens oppgave å fremsette hypoteser om dette, men nøyer oss med å påpeke nødvendigheten av et systematisk felles teoretisk utgangspunkt for videre forskning. En slik teoretisk systematikk tenkes da å måtte ligge til grunn for en metodologisk systematikk, der utvalg av studieobjekter gjøres med henblikk på deres sammenligningsverdi.

Ad effektene av offentlig styring i forhold til sosiale ideelle organisasjoner

Som under foregående punkt konsentrerer vårt råd seg om systematisk hypotesedannelse og utprøving. I tillegg er det viktig å påpeke at disse to punktene henger sammen: en god innsikt i de ideelle organisasjonene som tjenesteytere er en forutsetning for å kunne analysere virkningen av policy-instrumenter på dem. Vårt forslag her blir dermed også her at analyser gjøres feltspesifikke, definert via typer av policy. I tillegg er det selvfølgelig nødvendig å skille mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå i denne sammenheng, noe de allerede foreliggende rapporter også gjør. På et senere tidspunkt, når man besitter større kunnskap om effektene av politikk på de enkelte nivåer vil en

vurdering av effektene av den totale offentlige politikken kunne være mer oppnåelig. De foreliggende rapportene antyder at en systematisering av policy-typer og samarbeidsformer, spesielt på kommunalt nivå er en omfattende forskningsoppgave i seg selv.

Innenfor hvert policy-felt bør man da gjøre systematiske sammenligninger av hvordan en gitt type policy virker. Fire typer forskjeller peker seg ut som relevante for slike sammenligninger:

- Typen tjeneste policyen angår
- Variasjoner i ideelle organisasjoners særtrekk (se ovenfor, for eksempel styring/demokrati, kompetanse, organisasjonsstruktur)
- Variasjoner mellom ideelle, private og offentlige organisasjoner
- Variasjoner mellom brukertyper

Innenfor et gitt forskningsprosjekt vil det sannsynligvis være vanskelig å utforske alle typene forskjeller på én gang. Dette peker igjen mot en samlet forskningsinnsats, der ulike prosjekter tar samme teoretiske utgangspunkt, men søker å belyse ulike empiriske konsekvenser av det.

Konklusjon – Hvilke strategier bør benyttes for å produsere ytterligere kunnskap?

I det ovenstående har vi konkludert med at på tross av at de foreliggende rapportene gir enkeltstående innblikk både i de ideelle sosiale organisasjonenes særpreg og i offentlig styring av disse, produserer de i liten grad noe overblikk over feltet som helhet. For å kunne komme nærmere et slikt overblikk er det etter vår mening nødvendig å basere videre forskningssatsning på en koherent forståelse. Det bør med andre ord gjøres et arbeid for å systematisere de hypoteser og forståelser man har av de ideelle organisasjonene som tjenestetilbydere og deretter lage en plan for hvilke delspørsmål som skal utforskes i hvilken rekkefølge. Ovenfor har vi gitt noen antydninger om måter det kan gjøres på, sett fra vårt ståsted. Som et ledd i dette inngår videre en metodologisk systematikk, der man gjennom utvalg gjør det mulig å foreta sammenligninger som øker foreliggende kunnskap. Et viktig anliggende i denne sammenheng er å sette den kunnskap som etter hvert produseres inn i kontekst, slik at ulike delstudier og ulike deler av det institusjonelle feltet forstås i lys av hverandre.

En slik strategi vil ha konsekvenser for hvordan forskningsinnsatsen organiseres. For det første krever den styring, det vil si at enkeltprosjekter må relatere seg til den overgripende forståelsen og velges ut fra det bidrag de kan gi til denne. For det andre vil det være en fordel at ulike forskningsmiljøer knyttes sammen ved at man bevisst bygger nettverk gjennom de prosjekter som gis støtte.

Not- och litteraturförteckning

Filip Wijkström: Vad säger forskningen om den ideella sektorn och framtiden

Notförteckning

¹ För intressanta bidrag på detta tema i ett svenskt sammanhang, se t ex Sjöstrand (1985), Ahrne (1994) eller Zetterberg (1995)

² För texter där sektorbegreppet förekommer och utvecklas, se till exempel SOU (1993), Wijkström (1997), Lundström och Wijkström (1997), Wijkström (2001), Wijkström och Lundström (2002), Hansson och Wijkström (2001) eller SOU (2004).

³ Se t ex Wijkström och Lundström (2002).

⁴ Se t ex Wijkström (1999); Wijkström (2001) eller Wijkström och Lundström (2002). Se även Amnå (1995; 1999), Trägårdh (1995), Vetenskapsrådet (2003) eller Lundström (2004).

⁵ Se Sjöstrand (1985) för en mer detaljerad genomgång.

⁶ Wijkström och Lundström (2002) samt Wijkström (2004).

⁷ För exempel på ett par mindre studier av sådan karaktär, se t ex Söderholm och Wijkström (2002) eller Wijkström och Åkerblom (2004).

⁸ Här finns det under perioden en strid ström av studier och intressanta arbeten där några aktuella och belysande exempel är Johansson (2001), Lundström och Svedberg (2003) respektive Wijkström, Einarsson och Larsson (2004).

⁹ SOU (2004); Vetenskapsrådet (2003)

¹⁰ Se Wijkström och Einarsson (2004) för en diskussion om bland annat dessa stiftelser.

¹¹ Sjöshult (2005)

¹² Ahrne och Papakostas (2002)

¹³ För ett marginellt men intressant undantag från 1980-talet, se dock Bohm (1985).

¹⁴ Se t ex Wijkström och Lundström (2002) eller Trydegård (2001) för aktuella analyser av detta.

¹⁵ Wijkström och Lundström (2002)

Litteraturförteckning

Ahrne, G. (1994). *Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations*. London, SAGE Publications.

Ahrne, G. och A. Papakostas (2002) *Organisationer, samhälle och globalisering*, Lund, Studentlitteratur.

Amnå, E. (1995). *Handlingsprogram för forskning. Ideell sektor. Förutsättningar, organisering och betydelse*, Civildepartementet, Regeringskansliet.

Amnå, E. (red) (1999) *Civilsamhället*, SOU 1999:84, Stockholm, Regeringskansliet.

Bohm, P. (1985) "Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn?", *Ds Fi 1985:5*, Stockholm, Regeringskansliet.

Hansson, J.-H. och F. Wijkström (2001). *Civilt samhälle, social ekonomi eller nonprofit? Fallet Basta Arbetskooperativ. Slutrapport från ett forskningsprojekt. Sköndalsinstitutets skriftserie*. Stockholm, Sköndalsinstitutet.

Hvenmark, J. och F. Wijkström (2004). *The popular mass movement marinade*. ISTR, Toronto, Canada.

Jansson, T. (1986). *Adertonhundralets associationer*. Uppsala, Uppsala universitet.

Johansson, S. (2001). *Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer? Ideella organisationers roll i välfärdssystemet*. Göteborg, CEFOS, Göteborgs universitet.

Karlsson, M. (2002) *Själv men inte ensam. Om självhjälsgrupper i Sverige (avh)* Stockholm, Stockholms universitet.

Lundström, T. (2004). *Teorier om frivilligt socialt arbete. En diskussion om forsknings läge och organisationernas framtid. Sköndalsinstitutets skriftserie*. Stockholm, Sköndalsinstitutet.

Lundström, T. och L. Svedberg (2003). "The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State – The Case of Sweden." Journal of Social Politics 32: 217–238.

Lundström, T. och F. Wijkström (1997). The nonprofit sector in Sweden. Manchester, Manchester University Press.

Olsson, L.-E. (1999) Från idé till handling (avhandling) Stockholm, Almqvist & Wiksell International.

Sjöshult, F. (2005) Dagens Industri, 11 januari 2005, s 12–13.

Sjöstrand, S.-E. (1985). Samhällsorganisation. En ansats till en institutionell ekonomisk mikro teori. Lund, Doxa Ekonomi.

SOU (1993) Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. rapport av Socialtjänstkommittén, SOU 1993:82, Stockholm, Regeringskansliet.

SOU (2004) Kvinnors organisering, Betänkande av utredningen statligt stöd för kvinnors organisering, SOU 2004:59, Stockholm, Regeringskansliet.

Söderholm, J. och F. Wijkström (2002). Offentlig sektor, näringsliv eller ideell regi. Hur påverkar valet av institutionell form vården av missbrukare? Stockholm, Socialstyrelsen.

Trydegård, G.-B. (2001). Valfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet. Valfärdstjänster i omvandling. M. Szebeheily. Stockholm, Socialdepartementet, Regeringskansliet.

Trägårdh, L. (red) (1995) Civilt samhälle kontra offentlig sektor. Stockholm, SNS Förlag.

Vetenskapsrådet (2003) Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser, Rapport 2003, Stockholm, Vetenskapsrådet.

Wijkström, F. (1997). "The Swedish Nonprofit Sector in International Comparison", Annals of Public and Cooperative Economics 68: 625–663.

Wijkström, F. (1999). Svenskt organisationsliv. Framväxten av en ideell sektor. Stockholm, EFI, Stockholm School of Economics.

Wijkström, F. (2001). Socialt kapital och civilt samhälle i Norden. Frivillighetens utmaningar – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige

organisationer. L. S. Henriksen och B. Ibsen. Odense, Odense Universitetsforlag.

Wijkström, F. (2004). The Role of Civil Society: The Case of Sweden in International Comparison. The 1st International Korean Studies Workshop on Civil Society and Consolidating Democracy in Comparative Perspective, Seoul, South Korea, Institute of Korean Studies. Som pdf (2004:19) swoba.hhs.se/hastba/abs/hastba2004_019.htm

Wijkström, F. och S. Einarsson (2004). Foundations in Sweden. Their Scope, Roles & Visions. Stockholm, The Economic Research Institute, the Stockholm School of Economics.

Wijkström, F., S. Einarsson och O. Larsson (2004). Staten och det civila samhället. Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer. Stockholm, Socialstyrelsen. Även som elektronisk version (pdf) (2004:21) på swoba.hhs.se/hastba/abs/hastba2004_021.htm

Wijkström, F. och T. Lundström (2002). Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället. Stockholm, Sober Förlag.

Wijkström, F. och C. Åkerblom (2004). "Dolda arenor för (re)produktion av ett alternativt ledarskap?" SSE/EFI Working Paper Series in Business Administration, 2004:17, elektronisk version (pdf): swoba.hhs.se/hastba/abs/hastba2004_017.htm

Wisselgren, P. (2000). Samhällets kartläggare. Stockholm, Brutus Östlings förlag Symposion.

Zetterberg, H. (1995). Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten. Civilt samhälle kontra offentlig sektor. L. Trägårdh. Stockholm, SNS Förlag.

Emilia Forssell: Social utsatthet på 2000-talet – föreningsaktivas perspektiv

Notförteckning

¹ Studien genomfördes vid forskningsavdelningen, Sköndalsinstitutet på uppdrag av Sekretariatet för frivilligt socialt arbete (SoFri) vid Socialstyrelsen. Tack till intervjupersonerna Britt-Marie Alm, Helene Bokenstrand, Inge Fäldt, Gunvi Haggren, Raul Hansson, Leif Johansson, Christer Karlsson, Kenneth Karlsson, Mahmoud Khalsi, Jannicke Kihlman och Peter Söderlund. Tack också till kollegorna vid Sköndalsinstitutets forskningsavdelning, särskilt Ulf Hammare och Marie Nordfeldt, för viktiga kommentarer under arbetet.

² Elmér m.fl. 2000; Socialstyrelsen 2001, 2003a, b; SOU 2001:79; Socialstyrelsen & Länsstyrelserna 2004.

³ I rapporten från studien diskuteras mer ingående hur de bilder av utsatthet som förmedlas kan påverkas av urval, befintliga verksamheter och av Socialstyrelsens prioriterade områden.

⁴ Lundström, Tommy (2004): *Teorier om frivilligt socialt arbete*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 22, Ersta Sköndal högskola.

Övriga källor

Elmér, Åke, Blomberg, Staffan, Harrysson, Lars & Petersson, Jan (2000): *Svensk socialpolitik*. 20:e upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Socialstyrelsen (2001): *Social rapport*.

Socialstyrelsen (2003a): *Socialtjänsten i Sverige. En översikt 2003*.

Socialstyrelsen (2003b): *Socialt inriktade organisationer som arbetar mot missbruk. Vilka är de, vad gör de och vad vet forskarna?*

Socialstyrelsen & Länsstyrelserna (2004): *Social tillsyn 2003. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn*.

SOU 2001:79: *Välfärdsbokslut för 1990-talet*.

Staffan Johansson: Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer – Omfattning, utveckling och former

Referenser

Badelt, C. (1990) "Institutional Choice and the Nonprofit Sector" I Anheier, H & Seibel, W (red) *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: de Gruyter

James, E. (1990) "Economic Theories of the Nonprofit Sector" ur Anheier, H & Seibel, W (red) *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: de Gruyter.

Weissbrod, B. (1977) *The Voluntary Sector – an Economic Analysis*. Lexington, Mass: DC Heath.

Svedberg, L (2001) *Spelar ideella och informella insatser någon roll för svensk välfärd? Ur SOU 2001:52 Välfärdstjänster i omvandling*. Stockholm: Fritzes.

Dahlberg, L. (2004) Welfare Relationships – Voluntary organizations and local authorities supporting relatives of older people in Sweden. Stockholm: Stockholm Studies in Politics No 101.

Johansson, S. (2001) Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer? Ideella organisationers roll i välfärdssystemet. Göteborg: CEFOS.

Stenius, K. (1999) Privat och offentligt i svensk alkoholistvård – arbetsfördelning, samverkan och styrning under 1900-talet. Lund: Arkiv Förlag.

Wijkström, F, Einarsson, S & Larsson, O (2004) Staten och det civila samhället – Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer. Stockholm: Socialstyrelse